



2019

*« Un regard objectif
et indépendant sur
la qualité de la gestion
des fonds publics. »*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal

pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019
au conseil municipal et au conseil d'agglomération



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019
au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Dépôt légal – 2^e trimestre 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISSN 1924-0317 (imprimé)

ISSN 1925-6809 (en ligne)

ISBN 978-2-7647-1776-9 (imprimé)

ISBN 978-2-7647-1777-6 (en ligne)

ISBN 978-2-7647-1780-6 (clé USB)

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

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

This document is also available in English.



Le 12 juin 2020

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 2019

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 2019, et ce, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 15 juin 2020, et du conseil d'agglomération, soit celle du 18 juin 2020.

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

La vérificatrice générale,

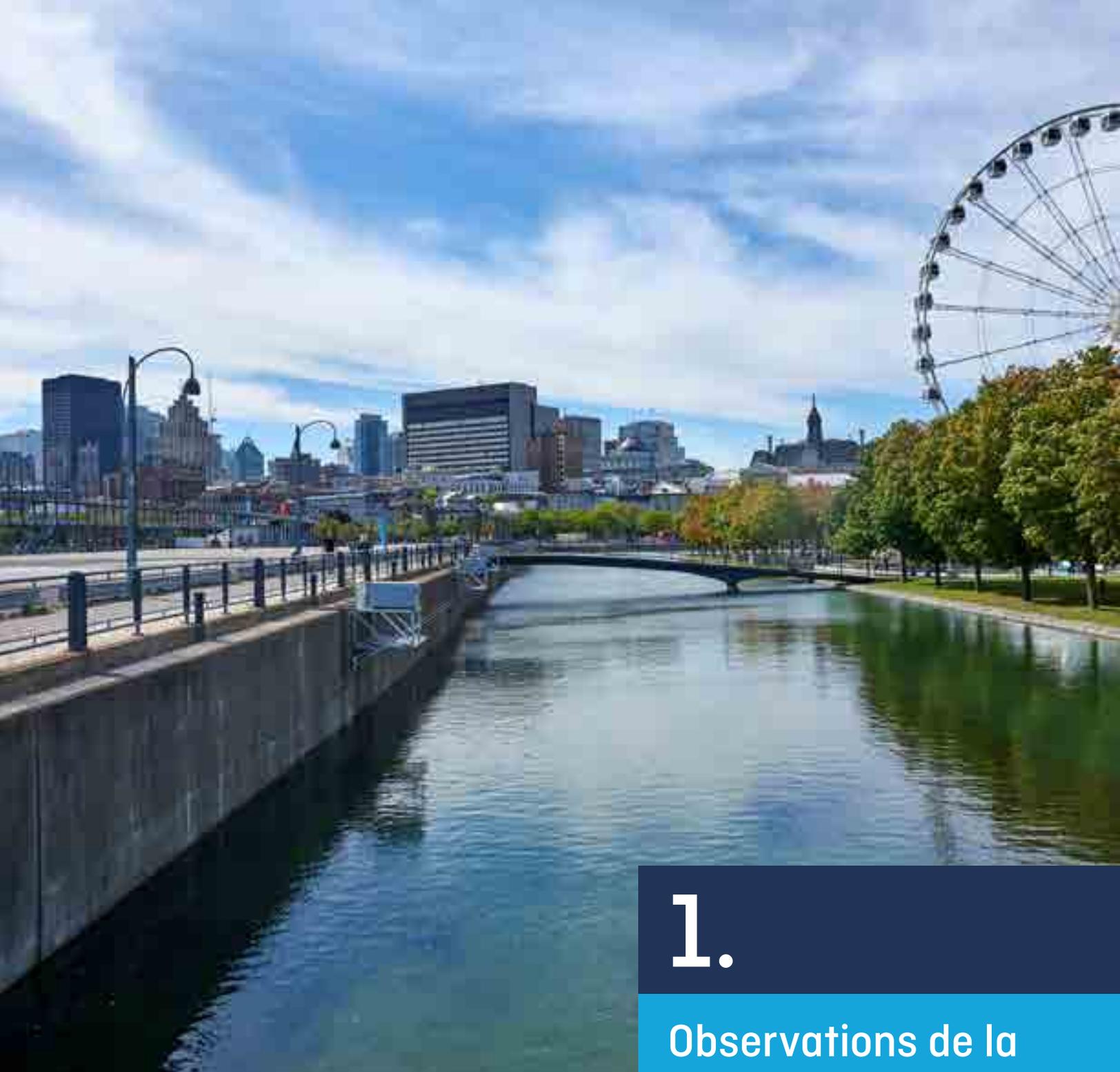
Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA



TABLE DES MATIÈRES

1. Observations de la vérificatrice générale	9
2. Audit des états financiers et autres rapports	27
3. Conformité aux lois et règlements	43
4. Audit de performance et des technologies de l'information	67
4.1. Gestion de la conformité et de la sécurité des réservoirs de produits pétroliers	69
4.2. Protection des milieux naturels	127
4.3. Gestion du <i>Plan d'adaptation aux changements climatiques</i>	181
4.4. Gestion du matériel roulant	233
4.5. Gestion de la relève des ressources humaines	297
4.6. Gestion des programmes municipaux d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal »	347
4.7. Gestion des accès logiques (SIMON, PAIE, OASIS)	411
4.8. Gestion du Bureau de projets	437
4.9. Gestion de l'informatique grise	467
4.10. Tests d'intrusion logique	497
5. Suivi des recommandations des années antérieures	501
6. Mandat spécial sur le rapport préélectoral - Suivi	517
7. Situation du Bureau du vérificateur général	541
8. Reddition de comptes - Plan stratégique 2019-2023	561
9. Annexes	577





1.

Observations de la vérificatrice générale

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

1. Observations de la vérificatrice générale	13
1.1. Suivi - Planification stratégique 2019-2023	13
1.2. Environnement législatif	14
1.3. Rapport préélectoral	15
1.4. Reddition de comptes	16
1.5. Sommaire des travaux d'audit conduits en 2019	17
1.5.1. Audit financier	17
1.5.2. Conformité aux lois et règlements	17
1.5.3. Audit de performance et des technologies de l'information	18
1.6. Suivi de la mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général	24
1.7. Situation du Bureau du vérificateur général	26



1. OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Au moment d'écrire mes observations pour le rapport annuel 2019, Montréal était en pleine crise de la COVID-19 et nous faisons usage de beaucoup d'agilité pour mener à terme nos travaux d'audit à distance et ainsi vous rassurer sur la gestion des fonds publics. Ainsi, nous avons adapté nos façons de faire tout en respectant les consignes de sécurité et en usant de beaucoup de flexibilité dans les demandes que nous formulions à l'administration municipale.

Par le passé, je terminais toujours ce chapitre sur mes observations par des remerciements à mon équipe pour leur excellent travail. Je ferai abstraction à cette habitude pour ce rapport 2019 en débutant par ces remerciements à mon équipe pour leur agilité, leur dévouement et leur adaptabilité dans ces circonstances exceptionnelles tout en ayant cette volonté de livrer des audits à valeur ajoutée, et ce, dans le respect des normes qui nous chapeautent ainsi que des échéanciers.

Il est évident que cette crise aura un impact sur nos façons de travailler, mais aussi sur le choix des futurs mandats que nous conduirons.

1.1. Suivi - Planification stratégique 2019-2023

L'année 2019 représente la première année de la mise en œuvre de notre Plan stratégique 2019-2023 qui définit les objectifs qui guideront nos actions pour les cinq prochaines années. Le Plan stratégique 2019-2023 s'articule autour de trois grandes orientations, soit les 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.

Nous avons aligné nos travaux d'audit et administratifs pour nous permettre d'atteindre les objectifs en respect des cibles que nous nous étions fixés pour 2019 dans notre Plan stratégique 2019-2023. De plus, afin d'atteindre certains des objectifs, tout en mobilisant les différentes équipes d'audit, nous avons créé en 2019 quatre comités de travail qui ont énoncé des constats ainsi que des pistes de solutions afin de permettre au comité de direction de prendre des décisions éclairées quant aux meilleures avenues pour atteindre les objectifs que nous nous étions établis.

Dans l'ensemble, toutes les cibles prévues pour 2019 ont été atteintes à l'exception de celles rattachées à l'objectif, soit de faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes que nous avons reportées en 2020.

La reddition de comptes détaillée sur le Plan stratégique 2019-2020 se retrouve au chapitre 8 du présent rapport.

1.2. Environnement législatif

Depuis le 1^{er} janvier 2019, à la suite de l'adoption du Projet de loi 155 (PL 155) (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*), la portée d'intervention potentielle du vérificateur général tel que défini à l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) s'étend notamment à tout organisme pour lequel son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité, et si ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$. Au cours de l'année 2019, nous avons pu clarifier des notions qui nous permettront à la fois de mieux déterminer les organismes concernés par ces modifications législatives et d'opérationnaliser ces dispositions légales.

Ainsi, nous avons complété nos travaux afin de définir la notion de financement en 2019 nous permettant ainsi de mieux déterminer les organismes répondant aux critères énoncés par les amendements à la LCV.

L'adoption le 11 décembre 2019 du Projet de loi 16 (PL 16) (*Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*) a apporté des précisions et offre la possibilité de faire un retour deux ans en arrière.

Extrait du PL 16 :

« Il est un organisme à but non lucratif qui remplit, le 1^{er} janvier d'une année, les conditions suivantes :

- a) ses revenus d'au moins une des deux dernières années ont été égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$;*
- b) il a reçu, au cours de l'année durant laquelle ses revenus ont été égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$, une aide financière provenant d'une municipalité et dont le montant a été égal ou supérieur à la moitié de ses revenus pour cette année ».*

Ces nouvelles dispositions touchent environ une vingtaine d'organismes pour lesquels nous pourrions réaliser à la fois des mandats d'audit financier, d'audit de conformité et d'audit de performance. Un des comités de travail créé dans le cadre de la mise en place de notre Plan stratégique 2019-2023 s'est penché sur les avenues potentielles d'intervention du Bureau du vérificateur général (BVG) quant à ces organismes.

Il faut aussi se rappeler que ces organismes font non seulement maintenant partie de la portée d'intervention du vérificateur général en audit des comptes et affaires, mais qu'ils sont aussi assujettis à un ensemble de nouvelles règles notamment quant à l'adjudication et à la surveillance de leurs contrats.

1.3. Rapport préélectoral

Le conseil municipal a adopté le 20 août 2019 la résolution CM19 0930 qui mandate premièrement le Service des finances de produire un rapport préélectoral au plus tard le 30 juin 2021 et deuxièmement la vérificatrice générale d'auditer celui-ci et de présenter son rapport au plus tard le 23 septembre 2021.

Comme indiqué dans la mise en contexte du budget 2020, le « rapport préélectoral sera un nouvel outil de transparence budgétaire qui s'ajoutera au processus budgétaire 2021-2022. » et « ce rapport vérifié, déposé avant les élections, permettra aux partis politiques municipaux de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville de Montréal (la Ville) ».

Or, l'audit de ce nouvel outil de transparence budgétaire, souhaité pour le prochain exercice démocratique municipal, exige que nous prenions toutes les précautions nécessaires afin de nous assurer que comme prescrit par la LCV, ce mandat ne contrevienne pas à la réalisation de mes obligations principales, et ce, tout en maintenant mon indépendance. Il est aussi important de rappeler que tous les travaux de certification effectués par le BVG sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes de missions de certification (NMC) énoncées par le Conseil des normes et de certification de CPA Canada.

Ces normes établissent des « *conditions préalables à la réalisation d'une mission* ». Ces conditions exigent de tenir compte de certains éléments notamment le caractère approprié de l'objet de la mission, la disponibilité de critères valables et la possibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires. Ainsi, ce rapport qui renseignera les élus de tous les partis politiques sur la situation financière de la Ville doit être utile et doit répondre à la demande du conseil municipal. À cet effet, nous considérons que le modèle de ce rapport doit être présenté par le Service des finances au conseil municipal pour approbation.

C'est au début de janvier 2018 que la volonté de se doter d'un rapport préélectoral fut évoquée publiquement pour la première fois par l'administration municipale. Nous avons alors signifié les impacts importants de la production d'un rapport de certification sur ce rapport préélectoral. En février 2020, j'ai déposé un rapport de suivi au conseil municipal sur ce dossier signifiant mon inquiétude quant à l'avancement de ce dossier. Subséquemment, nous avons reçu un échéancier pour ce dossier et une table des matières détaillée. Selon l'échéancier reçu, un premier modèle complet du rapport devrait être produit en juin 2020. Un rapport de suivi a été déposé au conseil municipal de mars 2020 relatant ces éléments.

En parallèle, nous avons entrepris à l'été 2019, l'audit des processus budgétaires importants. Nous poursuivons nos travaux d'analyse sur ce dossier afin de bien évaluer l'ampleur des ressources que nous devons dédier à ce mandat qui est une première dans le milieu municipal en nous assurant de pouvoir le réaliser en conformité avec les NCMC de CPA Canada tout en sachant que notre échéancier pour le faire est maintenant de moins de 18 mois.

Le chapitre 6 du rapport traite de l'historique de ce dossier.

1.4. Reddition de comptes

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.

Pourtant, au courant des quatre dernières années, plusieurs de nos rapports d'audit de performance font état de recommandations visant à une amélioration de la reddition de comptes. Ainsi, nous avons formulé à ce sujet 34 recommandations contenues dans 22 rapports sur un total de 37 soit dans près de 60 % des rapports émis au courant des années 2016 à 2019.

Tableau 1 - **Reddition de comptes – Statistiques sur 4 ans**

ANNÉE	REDDITION DE COMPTES		NOMBRE TOTAL DE RAPPORTS D'AUDIT DE PERFORMANCE ÉMIS
	NOMBRE		
	RAPPORTS	RECOMMANDATIONS	
2016	5	7	7
2017	5	9	9
2018	5	7	11
2019	7	11	10
TOTAL	22	34	37

Or, la reddition de comptes renseigne sur les objectifs de la municipalité et mesure les résultats obtenus à cet effet. Elle permet de faire un bilan par rapport aux engagements stratégiques de la Ville, de divulguer des informations pertinentes et ainsi d'en informer adéquatement tous les élus et les citoyens. C'est un outil de transparence essentiel à une prise de décision efficiente.

1.5. Sommaire des travaux d'audit conduits en 2019



1.5.1. Audit financier

J'ai émis des rapports de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2019 ainsi que sur le tableau de ventilation des charges mixtes. Nous n'avons pas jugé approprié d'effectuer l'audit du taux global de taxation; celui-ci a été audité par Deloitte.

Pour faire suite à l'adoption du PL 155 en 2018, nous avons identifié les autres personnes morales visées par la LCV pour lesquelles, suite à notre évaluation des risques, nous avons jugé approprié de demeurer auditeur et de produire conjointement un rapport d'audit sur leurs états financiers avec l'auditeur externe nommé par la Ville. Nous avons maintenu cette façon de faire en 2019.

Ainsi, au moment de produire ce rapport, j'avais émis six rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers au 31 décembre 2019 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, la Société en commandite Stationnement de Montréal et Transgesco.

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

1.5.2. Conformité aux lois et règlements

Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2018

La Ville a versé, au cours de l'année 2018, pour un total de 139,8 M\$ de subventions à des organismes. De ce montant, 112,8 M\$ (soit 80,7 %) concernaient 235 organismes ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$.

En date du 12 novembre 2019, le BVG avait reçu les états financiers audités pour 2018 de 225 (soit 95,7 %) des 235 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 111,1 M\$. 10 organismes n'avaient pas répondu aux obligations de la convention de contribution ainsi qu'aux exigences de l'article 107.9 de la LCV, puisqu'ils n'ont pas remis des états financiers audités, dont un organisme qui ne s'est pas conformé à cette exigence pour la troisième année consécutive.

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

1.5.3. Audit 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 au chapitre 4 du présent rapport.

Gestion de la conformité et de la sécurité des réservoirs de produits pétroliers

À titre de propriétaire de réservoirs de produits pétroliers, que ce soit pour le ravitaillement de sa flotte de véhicules que pour alimenter des génératrices d'urgence dans des bâtiments administratifs que des bâtiments stratégiques comme une usine de production d'eau potable, un poste de pompage ou une caserne d'incendie, la Ville est tenue de se conformer à la *Loi sur le bâtiment* et plus spécifiquement au Code de construction et au Code de sécurité s'y rattachant. Selon la capacité du réservoir, son emplacement et le type de produits pétroliers qu'il contient, un réservoir peut être qualifié comme étant à risque élevé et est soumis alors, par la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), à davantage d'exigences en matière d'inspection.

Bien que plusieurs actions soient posées par la Ville afin de se conformer à cette loi et aux différentes exigences de ces Codes, nous avons identifié différentes lacunes quant à l'obtention des permis et au renouvellement des attestations, notamment l'absence de documents démontrant que les tests et les vérifications de routine ont été conduits à la fréquence requise par la réglementation. Nous avons également noté que les rapports obtenus des experts reconnus par la RBQ, pour attester de la conformité des réservoirs à risque élevé, sont très disparates d'un expert à l'autre et qu'il est difficile pour la Ville de faire la démonstration, sur la base de ces rapports, que toutes les exigences de conformité ont été examinées préalablement à l'émission de l'attestation.

De plus, bien que des réservoirs aient atteint leur durée de vie théorique, la Ville tarde à les remplacer, et ce, malgré les avis répétés des experts reconnus par la RBQ. Nous avons également relevé l'absence de plan de gestion sur la désuétude des réservoirs sous la responsabilité de plusieurs unités d'affaires. Comme le risque nul n'existe pas, il nous apparaît essentiel que la Ville soit en mesure de faire la démonstration, advenant un enjeu ou un incident en lien avec de ses réservoirs de produits pétroliers, qu'elle a agi à titre de propriétaire responsable.

Protection des milieux naturels

Le Schéma d'aménagement et de développement de Montréal, qui s'applique à l'ensemble de l'agglomération, vise à protéger 10 % du territoire terrestre à titre de milieux naturels. En octobre 2019, 6,1 % du territoire était ainsi protégé. Au moment de réaliser nos travaux d'audit, la Ville réalisait quelques acquisitions de terrains d'envergure, principalement dans l'ouest de l'île, pour augmenter ce pourcentage et ainsi atteindre la cible de protection qu'elle s'est fixée.

Si nous avons eu la démonstration que les investissements autorisés par la Ville permettront de réaliser les acquisitions prévues par le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports, les arrondissements audités n'ont pas connaissance de la stratégie de la Ville et ne savent ni ce que cette dernière attend d'eux, ni comment contribuer à l'atteinte de cette cible de 10 % de protection des milieux naturels.

La Ville s'est dotée, dès 2009, d'un répertoire des milieux naturels protégés avec des critères spécifiques à respecter, dont l'élaboration d'un plan de gestion écologique et l'affectation d'un statut de conservation au site. Or, bien que 6,1 % du territoire terrestre soit considéré comme protégé par la Ville, en date de nos travaux d'audit, un seul site sous la responsabilité d'un arrondissement respectait l'ensemble de ces critères et figurait au répertoire.

Finalement, au chapitre de l'entretien physique régulier des milieux naturels protégés, nous n'avons pas eu l'évidence que dans les années passées, la Ville a utilisé un budget suffisant pour maintenir leur valeur écologique.

Gestion du *Plan d'adaptation aux changements climatiques*

Afin de faire face aux impacts des changements climatiques, le conseil d'agglomération de Montréal a adopté en décembre 2015 le *Plan d'adaptation aux changements climatiques (2015-2020)* (ci-après le *Plan d'adaptation*). Ce plan comprend des mesures d'adaptation que doivent mettre en œuvre les services et les arrondissements de la Ville ainsi que les villes liées.

Nos travaux d'audit ont cependant soulevé différentes problématiques et lacunes touchant la mise en œuvre des mesures d'adaptation. À la lumière du seul bilan officiel qui a été produit en octobre 2019, il est difficile d'avoir un aperçu du portrait global et de connaître précisément le degré de mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation. Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que la gestion du *Plan d'adaptation* devrait être améliorée sur différents aspects, notamment, en ce qui concerne la clarification des compétences des instances impliquées, la planification de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation (p. ex. la méthodologie, l'évaluation de l'efficacité, la priorisation, les cibles et les indicateurs), le suivi, la veille pour le développement des connaissances et la reddition de comptes.

Le *Plan d'adaptation* arrive bientôt à échéance et la question des impacts des changements climatiques est de plus en plus présente. La Ville travaille présentement à élaborer le prochain *Plan climat* destiné à succéder au *Plan d'adaptation*. Il importe que ce prochain plan permette la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation concrètes et structurantes pour produire des résultats qui devront être mesurables. Il est aussi primordial que le prochain plan soit élaboré de façon à considérer l'importance du rôle de chaque instance dans le processus d'adaptation, mais aussi l'implication de l'ensemble des instances concernées pour une action collective face à cet enjeu critique.

Étant donné qu'il s'agit d'un enjeu complexe et pour favoriser un processus d'adaptation efficace, l'administration municipale devrait considérer l'instauration d'une gouvernance à l'échelle du territoire de l'agglomération de Montréal de manière à ce qu'une gestion locale et globale soit exercée.

Gestion du matériel roulant

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les différentes activités liées au cycle de vie des véhicules et des équipements ont été regroupées sous la gouverne d'une seule entité, en vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Une Stratégie d'investissement a été approuvée par le Directeur général au début 2018. Elle établit les besoins en investissements des 10 prochaines années pour un rattrapage du déficit cumulé de désuétude sur 4 ans (de 2018 à 2021) tout en remplaçant les véhicules ayant atteint leur durée de vie utile et le maintien de l'inventaire de véhicules en nombre et en valeur.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que les pratiques de gestion en place ne sont pas suffisantes pour s'assurer d'atteindre les objectifs par la stratégie d'investissement et pour répondre aux besoins des utilisateurs. Considérant l'importance de la flotte de véhicules et d'équipements (près de 8 700 véhicules au moment de nos travaux), la Ville devrait d'abord s'assurer de la concordance des inventaires de véhicules figurant dans les différentes bases de données et aussi avec ceux réellement sur le terrain. La Ville devrait aussi améliorer, et ce, dans les meilleurs délais, la disponibilité et la qualité des données colligées pour l'ensemble de la flotte de véhicules et des équipements. Nous croyons

également que la Ville devrait mettre en place, tout comme les bonnes pratiques le prévoient, des mécanismes permettant l'identification des véhicules à remplacer en tenant compte de leur utilisation, de l'ensemble des coûts associés et de leur vocation afin de prendre les meilleures décisions de gestion.

Finalement, pour que la Ville puisse atteindre les objectifs visés par la stratégie, elle doit en évaluer globalement la mise en œuvre, en lien avec l'échéancier prévu et en rendre compte périodiquement.

Gestion de la relève des ressources humaines

La Ville fait face à des enjeux majeurs en matière de main-d'œuvre, puisque 25 % de ses employés seront éligibles à la retraite au cours des cinq prochaines années et qu'une hausse de départs volontaires et du taux de roulement est constatée. Ces enjeux revêtent une importance majeure d'autant plus que le comblement de postes est laborieux notamment en raison de la compétitivité et de la rareté de main-d'œuvre dans certains secteurs.

Entre 2008 et 2014, diverses démarches ont été initiées par la Ville pour la préparation de plans de main-d'œuvre par les unités d'affaires pour le comblement des postes et la mise en place de mesures identifiées. Alors que ces démarches auraient dû être maintenues, les efforts se sont plutôt essoufflés. En janvier 2019, une démarche de « Gestion prévisionnelle des ressources humaines » a été introduite et est en cours de déploiement. Nous observons cependant que des améliorations doivent être apportées en ce qui a trait à la communication formelle des rôles et responsabilités en matière de gestion de la relève, à la disponibilité et à l'accès aux données et indicateurs pertinents à l'identification des vulnérabilités ainsi qu'à la formation adaptée aux besoins des intervenants impliqués. De plus, la Ville doit établir des plans d'action dans lesquels des mesures auront été priorisées. Des objectifs doivent également être définis en des termes mesurables pour évaluer l'atteinte des bénéfices escomptés par cette démarche et des mécanismes de reddition de comptes doivent être mis en place.

Enfin, pour assurer la pérennité de cette démarche et le maintien de la prestation de services aux citoyens, la gestion de la relève doit s'effectuer en mode prévisionnel et stratégique plutôt que réactif par l'ensemble des parties prenantes. À cette fin, la Ville doit s'assurer que la *Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre* reflète tous les aspects en la matière de gestion de la relève.

Gestion des programmes municipaux d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal »

Le statut particulier de métropole, accordé par le gouvernement du Québec, confère à la Ville une autonomie et des pouvoirs accrus en matière d'habitation concrétisés dans l'entente sectorielle entre la Ville et la Société d'habitation du Québec (SHQ). Cette dernière a modifié son cadre d'intervention en transférant

la responsabilité des budgets à la Ville afin de lui permettre de gérer en fonction de critères adaptés à sa réalité et des orientations gouvernementales pour le programme AccèsLogis, le programme Rénovation Québec et le programme d'Adaptation de domicile. Dans ce contexte, la Ville a adopté les règlements ou est en voie de le faire, au regard des trois programmes d'habitation. De plus, la Ville assume dorénavant une responsabilité majeure en garantissant seule les prêts aux organismes dans le cadre de son programme AccèsLogis Montréal.

Des améliorations doivent être apportées quant à l'analyse des projets sous le programme AccèsLogis Montréal; une évaluation systématique de la solidité financière des organismes doit être conduite dès leur réception en effectuant l'analyse de leurs états financiers et par l'obtention d'informations sur leur capacité d'avoir mené à bien d'autres projets en vertu du programme AccèsLogis Québec lorsqu'applicables. Afin de mitiger les risques financiers et d'assurer la pérennité des projets qui seront éventuellement en exploitation, la Ville doit s'assurer que ses ressources possèdent l'expertise requise en finance et en gestion immobilière. De plus, la gestion des projets pourrait être bonifiée par leur assujettissement au cadre de gouvernance des projets et des programmes d'actifs municipaux de la Ville.

En raison de la crise de logements sociaux, la Ville doit clarifier des aspects de l'entente sectorielle avec la SHQ notamment, son degré de participation aux orientations et aux objectifs gouvernementaux, ainsi que l'utilisation des budgets alloués. Également, puisqu'aucun budget 2019-2020 n'a été alloué à l'égard du programme AccèsLogis Montréal, la Ville doit réitérer sa demande auprès du gouvernement en vue de l'obtenir.

Finalement, la Ville ayant identifié des bénéfices attendus à l'égard du transfert des budgets et responsabilités, elle doit évaluer dans quelle mesure ceux-ci sont atteints et favorisent la création de 12 000 logements abordables.

Gestion des accès logiques (SIMON, PAIE, OASIS)

Afin de gérer adéquatement les accès logiques des systèmes d'information, les saines pratiques de l'industrie recommandent entre autres :

- que les accès soient accordés en fonction des besoins des utilisateurs;
- l'utilisation de mots de passe robustes;
- la révision périodique des accès des usagers;
- l'utilisation en nombre restreint de comptes à hauts privilèges et que les accès d'un usager ne permettent pas l'accomplissement de tâches incompatibles.

Nous avons constaté que les accès logiques sont gérés adéquatement dans les 3 principales applications qui hébergent les informations financières de la Ville, dont SIMON (comptabilité et approvisionnement – 28 000 utilisateurs), PAIE

(gestion de la paie d'environ 23 000 employés soit environ 1,9 G\$ pour le budget de 2019) et OASIS (4.8 G\$ de revenus en 2019).

Cependant, en ce qui concerne les utilisateurs cumulant des droits conflictuels dûment autorisés dans l'application SIMON (p. ex. la création de bons de commande et la réception de biens et services), les gestionnaires des unités d'affaires ne font pas de façon systématique de suivi a posteriori afin de vérifier qu'il n'y ait pas de transactions non autorisées. La Ville devrait revoir et mettre à jour les encadrements pour y ajouter certains principes de gestion des accès logiques.

Gestion du bureau de projets

Relevant du Service des technologies de l'information (STI), le Bureau de projets (BdP) a pour mission d'effectuer une saine gestion des projets sous la responsabilité du STI. Il doit également s'assurer de la mise en place d'encadrements et d'activités de revues de qualité, d'appliquer une gestion efficace de la capacité et de la conformité, de développer des formations continues appropriées et, enfin, de réaliser des activités de gouvernance et de reddition de comptes des projets en technologies de l'information (TI).

99 projets sont prévus au programme triennal d'immobilisations (PTI) 2020-2022 avec un budget qui varie entre 83 M\$ et 89 M\$ pour chacune de ces trois années. Parmi les 41 projets en TI où un budget était prévu aux PTI de 2019-2021 et de 2020-2022, nous observons qu'environ 50 % de ceux-ci ont vu leurs échéanciers reportés de 2 ans ou plus. De la même manière, 13 des 28 projets en TI prioritaires ont été reportés de 2 ans ou plus dans le dernier PTI.

Nous avons constaté que les activités du BdP ne sont pas suffisamment encadrées par une documentation complète, à jour, approuvée et diffusée auprès des parties prenantes. Sans cette documentation adéquate, nous avons également observé que la qualité des livrables de projets varie grandement d'un projet à un autre. Cela augmente le risque que des projets ne répondent pas aux besoins, qu'ils comportent d'importants dépassements de coûts et qu'ils soient livrés en retard par rapport aux échéanciers de départ.

Ainsi, des améliorations sont requises au niveau des rôles et responsabilités, de la méthodologie de gestion de projets, de la formation, de la reddition de comptes, ainsi que des processus liés à la planification et à la gestion de la capacité des projets.

Gestion de l'informatique grise

Le concept de l'informatique grise s'étend, sans se limiter, à l'utilisation d'outils ou d'applications inconnus du Service des technologies de l'information (STI) de la Ville. Une étude de Microsoft de 2016 a signalé que plus de 80 % des employés dans les organisations sondées ont avoué utiliser de l'informatique grise sans avoir avisé leur Direction des technologies de l'information (TI). L'utilisation de l'informatique grise est généralement symptomatique de la tendance des utilisateurs à croire que leur Direction des TI ne répond pas suffisamment à leurs besoins.

Nous avons constaté que la Ville n'a pas mis en place de mécanismes de contrôle pour assurer une saine gestion de l'informatique grise. Sans gouvernance sur la gestion de l'informatique grise ni de processus de détection, la Ville n'a ainsi qu'une connaissance partielle de son utilisation par les unités d'affaires. Ces constats jumelés au fait que la Ville affiche un retard dans la livraison de ses projets informatiques augmentent la probabilité que les unités d'affaires optent pour des solutions de type informatique grise. À cet effet, cinq des six unités d'affaires échantillonnées utilisent des applications de ce type sans la mise en place de saines pratiques attendues sur cette utilisation.

Advenant la mauvaise utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires, cela pourrait engendrer, entre autres, des risques de brèche de sécurité impactant la confidentialité de données sensibles.

Plusieurs améliorations sont requises au niveau de la gouvernance sur la gestion de l'informatique grise, de la stratégie de sensibilisation et de formation à l'informatique grise ainsi que du processus de détection.

1.6. Suivi de la mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général

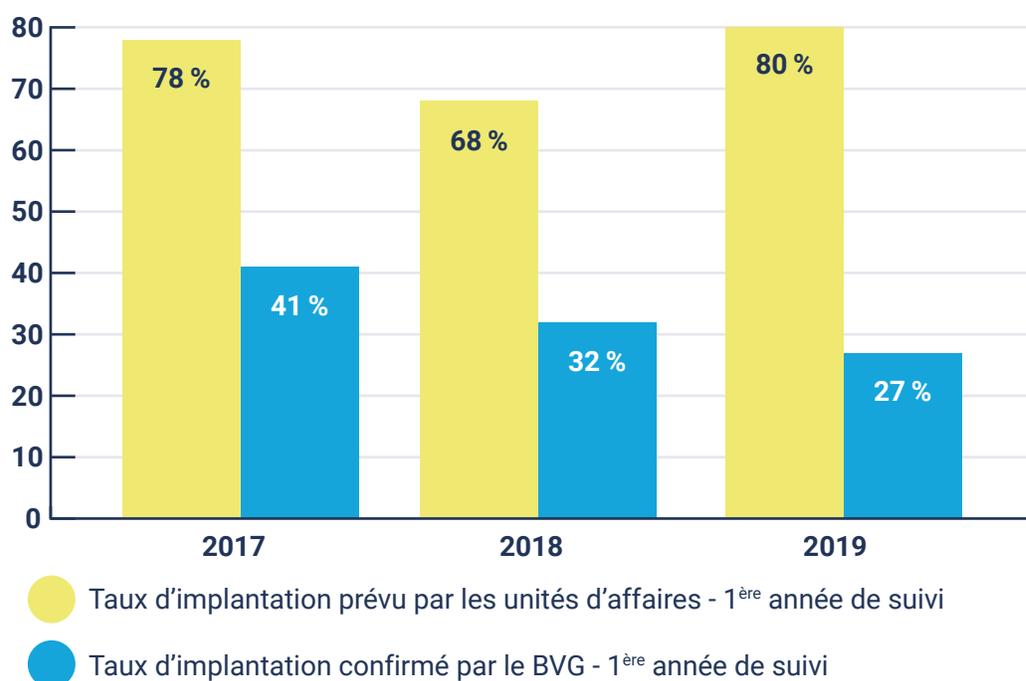
Annuellement, le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées aux différentes unités d'affaires de la Ville fait partie intégrante du plan de travail du BVG. Qu'il s'agisse d'audits de performance, des technologies de l'information ou d'audits d'états financiers, ces recommandations formulées par le BVG 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'exercice 2019, des mécanismes de suivi des recommandations ont été mis en place par le Contrôleur général et le comité de vérification de la Ville, visant le suivi des actions prises par les unités d'affaires afin de favoriser la mise en œuvre des plans d'action dans les meilleurs délais. D'autres mécanismes restent encore à être implantés en 2020.

Résultats :

En audit de performance et des technologies de l'information, la proportion des recommandations réglées selon le BVG par rapport à la proportion de celles qui auraient dû être réglées selon des plans d'action initialement fournis par les unités d'affaires est passée de 41 % pour 2016, à 32 % pour 2017 et à 27 % pour 2018. Je constate à nouveau cette année que les unités d'affaires respectent peu les échéanciers prévus dans leur plan d'action. Ce constat est reflété au graphique ci-dessous.

Comparatif entre les recommandations prévues pour être réglées dans la première année de suivi et celles réellement réglées



Pour les recommandations formulées en 2018, 21 recommandations sur 209 (10 %) contre 31 recommandations sur 210 (15 %) en 2017, pour lesquelles la date d'implantation initialement prévue est dépassée, portent toujours le statut « à entreprendre » indiquant qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun suivi par les unités d'affaires concernées, ce qui constitue une amélioration. Par ailleurs, 34 recommandations formulées en 2018, dont c'est la première année de suivi, ont été considérées réglées par les unités d'affaires, alors que de l'avis du BVG elles ne l'étaient pas, soit parce que l'évidence des mesures déployées n'a pu être démontrée, ou encore, que les mesures mises en place ne répondaient pas aux recommandations. Nous avons fait le même constat pour 31 recommandations formulées en 2017, lors de notre suivi de l'exercice précédent.

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

Bien que le nouveau processus ne soit pas pleinement opérationnel et que les résultats constatés ne soient pas satisfaisants, les actions déployées jusqu'à présent par l'administration municipale et celles à venir au cours de la prochaine année, en vue de favoriser la mise en œuvre des recommandations, me permettent de croire que la situation est appelée à s'améliorer.

Les résultats détaillés du suivi des recommandations se retrouvent au chapitre 5.

1.7. Situation du Bureau du vérificateur général

Vous retrouverez au chapitre 7 la reddition de comptes sur la gestion administrative du BVG pour l'année 2019. L'état des dépenses 2019 du BVG ainsi que le rapport de l'auditeur indépendant figurent en annexe à ce chapitre.



2.

Audit des états financiers et autres rapports

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

2. Audit des états financiers et autres rapports	31
2.1. Introduction	31
2.2. Adoption du projet de loi 155 - <i>Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec</i>	32
2.3. États financiers consolidés de la Ville de Montréal	32
2.4. États financiers des autres personnes morales visées par la <i>Loi sur les cités et villes</i>	34



2. AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS ET AUTRES RAPPORTS

2.1. Introduction

Le vérificateur général effectue ses travaux d'audit selon les Normes d'audit généralement reconnues du Canada. L'audit est planifié et réalisé de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives. Il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers. Il *comporte* également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

L'audit des états financiers, par le vérificateur général, ne dégage aucunement la direction de ses responsabilités. La direction de l'organisation est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers conformément au référentiel comptable applicable, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives.

Les travaux effectués quant au risque de fraude par le Bureau du vérificateur général, dans le cadre de l'audit des états financiers, ne dégagent pas la direction de la Ville de Montréal (la Ville) et des organismes visés à l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) de leurs responsabilités quant à la prévention et à la détection des fraudes. Par conséquent, en raison des limites inhérentes à l'audit financier, le risque que certaines anomalies significatives résultant d'un risque de fraude ne soient pas détectées demeure, et ce, malgré que les travaux d'audit aient été planifiés et réalisés conformément aux Normes canadiennes d'audit.

2.2. Adoption du projet de loi 155 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec

Comme mentionné au chapitre 1 du rapport annuel 2019, le projet de loi 155 adopté en avril 2018 a amendé les articles concernant le vérificateur général ne le soumettant plus à l'obligation de faire l'audit financier de la Ville, des organismes paramunicipaux, de la ventilation des charges mixtes et du taux global de taxation, mais il peut continuer à le faire s'il le juge approprié. L'exercice 2019 fût le premier suivant l'application du projet de loi. Nous jugeons toujours approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier de la Ville. Quant aux organismes paramunicipaux, nous avons maintenu la même 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. Finalement, nous avons poursuivi nos travaux d'audit sur la ventilation des charges mixtes, mais pas sur le taux global de taxation. La liste des organismes visés est présentée au tableau 1 de la section 2.4. du présent chapitre.

2.3. États financiers consolidés de la Ville de Montréal

Conformément aux dispositions de la LCV en vigueur au 31 décembre 2019, et ce dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Ville.

La *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec (Charte de la Ville de Montréal)* et la LCV prévoient respectivement que les états financiers de la municipalité doivent être déposés au Service du greffe de la Ville avant le 31 mars qui suit l'exercice terminé et au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), dans le formulaire prescrit, avant le 15 mai. 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 2019.

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

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

Conjointement avec la firme Deloitte, nous avons émis le 14 avril 2020 un rapport de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2019.

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 15 avril 2020.

De plus, le 21 avril 2020, des rapports conjoints de l'auditeur sur les états financiers consolidés de la Ville et sur la ventilation des charges mixtes de la Ville, ont été produits et inclus dans le formulaire prescrit par le MAMH. Conformément aux dispositions de la LCV, le formulaire prescrit par le MAMH, accompagné des deux rapports conjoints susmentionnés sur les états financiers consolidés, a été déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération avant son envoi au MAMH, le 29 mai 2020.

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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, le statu quo a été maintenu au niveau de la gouvernance de la Société de transport de la Ville de Montréal (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 14 avril 2020, 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 2019, un rapport a été communiqué à la direction et au comité de vérification de la Ville par le vérificateur général et Deloitte, consolidant les déficiences de contrôle interne ainsi que les observations liées aux contrôles généraux des technologies de l'information (CGTI) relevés au cours de l'exercice d'audit des états financiers au 31 décembre 2018 ainsi qu'au suivi des déficiences communiquées au cours des exercices précédents. La communication des déficiences de contrôle interne et CGTI observées lors de l'exercice d'audit des états financiers au 31 décembre 2019 ainsi que le suivi des déficiences précédentes n'avaient pas été présentées au comité de vérification au moment de publier ce rapport.

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

En vertu des articles 107.7 et 107.8 de la 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.

Le tableau 1 de la page suivante identifie les autres personnes morales visées par la LCV pour lesquelles, à la suite de notre évaluation des risques, nous avons jugé approprié de demeurer auditeur et de produire conjointement un rapport d'audit sur leurs états financiers avec l'auditeur nommé par la Ville.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, suite à l'adoption du PL 155, la portée d'intervention potentielle du vérificateur général s'étend aussi à tout organisme :

- dont son budget est adopté ou approuvé par la municipalité;
- pour lequel son financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant d'une municipalité et ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$;
- qui est un mandataire ou un agent de la municipalité ou qui est désigné par le ministre du MAMH comme étant assujetti aux règles contractuelles municipales et à sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Le 11 décembre 2019, l'adoption du PL 16 a amendé l'article 573.3.5 alinéa 4 de la LCV en précisant les éléments suivants et offrant ainsi la possibilité de faire un retour deux ans en arrière :

*« ...il est un organisme à but non lucratif qui remplit,
le 1^{er} janvier d'une année, les conditions suivantes :*

*a) ses revenus d'au moins une des deux dernières années
ont été égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$;*

*b) il a reçu, au cours de l'année durant laquelle ses revenus
ont été égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$, une aide financière provenant
d'une municipalité et dont le montant a été égal
ou supérieur à la moitié de ses revenus pour cette année. »*

Au début de 2019, nous avons travaillé à définir la notion de financement afin d'identifier les organismes répondant aux critères énoncés par les amendements à la LCV. De plus, un groupe de travail a été créé afin de travailler sur un plan d'intervention et sur la mise en place de celui-ci. Ainsi, au cours des prochaines années, d'autres organismes pourraient faire l'objet d'un audit par le vérificateur général comme prévu par l'article 107.7 de la LCV.

Tableau 1 – **Personnes morales visées par l’article 107.7. de la *Loi sur les cités et villes* pour lesquelles le vérificateur général a jugé approprié de poursuivre les travaux d’audit financier au 31 décembre 2019.**

AUTRES PERSONNES MORALES VISÉES PAR LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES	PÉRIMÈTRE COMPTABLE	DATE DU RAPPORT DE L'AUDITEUR POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2019
Société de transport de Montréal (Rapport financier et rapport MAMH)	●	1 ^{er} avril 2020
Société d’habitation et de développement de Montréal	●	31 mars 2020
Société du parc Jean-Drapeau	●	26 mars 2020
Société en commandite Stationnement de Montréal	●	26 mars 2020
Société en commandite Transgesco	(1)	26 mars 2020

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

Société de transport de Montréal

La Société de transport de Montréal (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 1^{er} avril 2020, 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 2019 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Société d'habitation et de développement de Montréal

La Société d'habitation et de développement de Montréal (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 de la Ville de Montréal* (RLRQ, chapitre C-11.4).

Ses objectifs sont :

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

Rapport

Le 31 mars 2020, 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 2019 ainsi que des résultats de ses activités, de ses gains et pertes de réévaluation, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Société du parc Jean-Drapeau

La Société du parc Jean-Drapeau (SPJD) est un organisme sans but lucratif, constitué le 9 août 1983 en vertu de l'article 223 de la *Charte de la Ville de Montréal*.

Elle a pour objet l'exploitation, l'administration et le développement du 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 26 mars 2020, 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 2019 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Société en commandite Stationnement de Montréal

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

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

Le 15 juin 2016, le conseil d'agglomération de la Ville a adopté la nouvelle politique de stationnement qui inclut notamment le transfert des activités de la SCSM à un nouvel organisme. Conséquemment, les activités ont été transférées à l'agence de la mobilité au 1^{er} janvier 2020. Comme prévu à la convention, les terrains de stationnement ont été transférés à la Ville.

Le 26 mars 2020, 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 SCSM au 31 décembre 2019 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.

Incertitude significative liée à la continuité de l'exploitation

Nous attirons l'attention sur la note 14 des états financiers qui indique que la Société a conclu un acte de cession avec la Ville, effective le 1^{er} janvier 2020, concernant la cession des immobilisations. À cette même date, la Société a transféré ses activités à l'Agence de mobilité durable et lui a cédé l'ensemble de ses contrats de service ainsi que ses contrats de travail et d'entreprise. Comme l'indique la note 1, aucune autre activité n'est envisagée dans la Société et sa dissolution est prévue au cours de l'exercice 2021. Par conséquent, ces éléments nous indiquent l'existence d'une incertitude significative susceptible de jeter un doute important sur la capacité de la Société à poursuivre son exploitation. Notre opinion n'est pas modifiée à l'égard de cette question.

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 26 mars 2020, 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 2019 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.



3.

Conformité aux lois et règlements

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

3. Conformité aux lois et règlements	47
3.1. Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$	47
3.1.1. Contexte	47
3.1.2. Objectif et portée du mandat	48
3.1.3. Résultats des travaux	48
3.1.4. Conclusion	50
3.1.5. Tableau détaillé – Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ en 2018	51



3. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

3.1. Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$

3.1.1. 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 organismes ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 \$ de déposer chaque année leur rapport annuel.

De plus, le 16 août 2019, un ensemble de lettres retraçant les organismes ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2018 ont été transmises par la Direction générale aux unités d'affaires concernées leur demandant de lui faire parvenir, ainsi qu'au vérificateur général, une copie des états financiers audités de ces organismes.

3.1.2. Objectif et portée du mandat

L'objectif de ce mandat était de s'assurer que les organismes qui ont reçu des subventions d'au moins 100 000 \$ et plus se sont conformés à l'article 107.9 de la LCV et de déterminer si des travaux de vérification 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 » afin de concilier le montant présenté aux états financiers avec les montants imputés aux livres de la Ville et pour l'ensemble des organismes, nos procédures ont consisté à faire le rapprochement entre les montants identifiés pour les organismes contenus dans les lettres transmises par la Direction générale et le total des contributions aux états financiers de la Ville. Nous avons concilié nos différences, le cas échéant, à la liste produite par la Direction générale.

Puisque nous n'avions pas reçu l'entièreté des états financiers audités des organismes ayant reçu au moins 100 000 \$ de subventions de la Ville, les 29 juillet et 4 octobre 2019, des lettres ont été transmises à titre de rappel aux unités d'affaires responsables du suivi auprès de ces personnes morales.

Dans un deuxième temps, en fonction de certains critères, nous avons sélectionné des organismes pour lesquels nous avons effectué la révision des travaux de leur auditeur.

3.1.3. Résultats des travaux

La Ville a versé, au cours de l'année 2018, pour un total de 139,8 M\$ de subventions à des organismes. De ce montant, 112,8 M\$ (soit 80,7 %) concernaient 235 organismes ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$, lesquels étaient assujettis aux exigences de l'article 107.9 de la LCV.

En date du 12 novembre 2019, le Bureau du vérificateur général (BVG) avait reçu les états financiers audités pour 2018 de 225 (soit 95,7 %) des 235 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 111,1 M\$.

Les dix organismes n'ayant pas répondu aux exigences de la LCV sont présentés au tableau 1 ci-dessous. Il est important de rappeler que chaque entente de contribution signée avec ces organismes inclut cette exigence de la LCV.

Tableau 1 – **Liste des organismes non conformes**

ORGANISME	NON-CONFORMITÉ	MONTANT REÇU
Arrondissement du Plateau-Mont-Royal		
Îlot 84	Mission d'examen	109 000 \$
Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointes-aux-Trembles		
Centre de Leadership pour la Jeunesse Don Bosco	Avis aux lecteurs	102 244 \$
Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie		
Société de Développement Environnemental de Rosemont (SODER) Inc.	Non reçu (1)	514 980 \$
Arrondissement Sud-Ouest		
Village de Noël de Montréal	États financiers maison non audités	121 000 \$
Arrondissement de Ville-Marie		
Centre Récréatif Poupart Inc.	Mission d'examen	112 000 \$
Arrondissement de Villeray–St-Michel–Parc-Extension		
Centre communautaire Jeunesse Unie de Parc-Extension	Mission d'examen	114 538 \$
Service de la culture		
Fierté Montréal	Mission d'examen	179 980 \$
Service de la Direction générale		
Forum jeunesse de Saint-Michel	Mission d'examen	100 880 \$
Diversité sociale et sport		
Mission Saint-Michaël	Mission d'examen	104 869 \$
Service de la mise en valeur du territoire		
Atelier Entremise	Mission d'examen	135 500 \$
TOTAL		1 594 991 \$

(1) Organisme ayant fait faillite

Comme mentionné précédemment, l'article 107.9 de la LCV exige que l'auditeur d'un organisme ayant reçu une subvention d'au moins 100 000\$ remette au vérificateur général une copie des états financiers audités. Or, le Centre communautaire Jeunesse Unie de Parc-Extension n'a pas répondu à cette exigence pour une troisième année consécutive.

Le BVG s'est doté d'un programme d'audit quant aux organismes visés par l'article 107.9 de la LCV. Ainsi, le BVG a élargi, la portée de ses travaux en vue de sélectionner des organismes en fonction de certains critères tels que l'importance des montants, la nature des projets pour lesquels les contributions sont octroyées, les organismes ayant fait les manchettes au cours de l'année. L'objectif de cette revue était de nous assurer que les travaux effectués pour supporter les états financiers audités étaient jugés satisfaisants. Suite à la revue des dossiers ainsi que des renseignements, explications et documents obtenus, aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire. Les organismes de notre échantillon sont présentés au tableau 2.

Tableau 2 – **Liste des organismes de notre échantillon**

ORGANISME	FIN D'EXERCICE	MONTANT REÇU
PME MTL Centre-Ville	31 décembre 2018	2 468 014 \$
PME MTL Centre-Est	31 décembre 2018	1 890 447 \$
PME MTL Grand Sud-Ouest	31 décembre 2018	1 462 161 \$
PME MTL Centre-Ouest	31 décembre 2018	1 349 909 \$
PME MTL West Island	31 décembre 2018	1 141 791 \$
PME MTL Est-de-L'Île	31 décembre 2018	1 028 069 \$

3.1.4. Conclusion

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

3.1.5. Tableau détaillé – **Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ en 2018**

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Société de Développement Commercial District Central	799 292 \$	X		
S.I.D.A.C. La Promenade Fleury	453 378 \$	X		
Prévention du Crime Ahuntsic - Cartierville	213 260 \$	X		
Service des Loisirs Sts-Martyrs-Canadiens de Montréal	185 612 \$	X		
Loisirs de l'Acadie Montréal	149 550 \$	X		
Société de Développement Commercial Quartier Fleury Ouest	142 190 \$	X		
Solidarité Ahuntsic	103 802 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE	2 047 084 \$	7	0	0
Loisirs Sportifs Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce	1 293 328 \$	X		
La Société de Verdissement du Montréal Métropolitain	1 264 375 \$	X		
Comité Jeunesse de Notre-Dame-de-Grâce	693 980 \$	X		
Société Environnementale Côte-des-Neiges	491 628 \$	X		
Prévention Côte-des-Neiges Notre-Dame-De-Grace	442 451 \$	X		
Centre Communautaire de Loisir de la Côte-des-Neiges	327 939 \$	X		
Société de Développement Commercial Expérience Côte-des-Neiges	290 571 \$	X		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Corporation de Développement Communautaire de Côte-des-Neiges	192 060 \$	X		
Centre Communautaire Mountain Sights	168 163 \$	X		
Centre de Ressources Communautaire Côte-des-Neiges	141 050 \$	X		
Association de la Communauté Noire de Côte-des-Neiges	129 346 \$	X		
Maison des Jeunes Côte-des-Neiges Inc.	112 699 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE	5 547 590 \$	12	0	0
Groupe de Recherche Appliquée en Macroécologie (GRAME)	150 731 \$	X		
Festival de Théâtre de Rue de Lachine	115 000 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE LACHINE	265 731 \$	2	0	0
Héritage Laurentien	333 491 \$	X		
Centre Culturel et Communautaire Henri-Lemieux	291 800 \$	X		
Société de La Salle Jean-Grimaldi	151 494 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE LASALLE	776 785 \$	3	0	0
Centre des Arts de la Scène Pauline-Julien	165 000 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE L'ÎLE-BIZARD–SAINTE-GENEVIÈVE	165 000 \$	1	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Société de Développement Commercial Hochelaga- Maisonneuve	888 630 \$	X		
CCSE Maisonneuve	526 306 \$	X		
Y'a Quelqu'un l'Aut'Bord du Mur Inc.	402 318 \$	X		
L'Unité d'Intervention Mobîle l'Anonyme	331 276 \$	X		
Hockey Québec - Région de Montréal	251 422 \$	X		
L'Antre-Jeunes de Mercier-Est	185 084 \$	X		
Comité Musique Maisonneuve Inc	178 663 \$	X		
Service des Loisirs Ste-Claire	148 208 \$	X		
Centre Communautaire Hochelaga (C.C.H.)	140 387 \$	X		
La Maison des Jeunes Magi de Mercier-Ouest Inc.	136 076 \$	X		
GCC La Violence!	120 804 \$	X		
Club Aquatique de l'Est de Montréal	120 514 \$	X		
Association Régionale de Soccer Concordia Inc.	114 140 \$	X		
Service des Loisirs St-Fabien	113 303 \$	X		
Service des Loisirs St-Clément	110 876 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA- MAISONNEUVE	3 768 007 \$	15	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Les Fourchettes de l'Espoir	291 047 \$	X		
Éconord	248 743 \$	X		
Un Itinéraire pour Tous	219 820 \$	X		
Programme Horizon Jeunesse	218 600 \$	X		
Corporation de Développement Économique (Cdec) Montréal-Nord	154 993 \$	X		
Centre des Jeunes l'Escale de Montréal-Nord Inc.	129 550 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD	1 262 753 \$	6	0	0
Lester B. Pearson School Board	180 285 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE PIERREFONDS-ROXBORO	180 285 \$	1	0	0
Groupe Information Travail	265 898 \$	X		
Centre du Plateau	261 187 \$	X		
Relance des Loisirs Tout 9 Inc.	200 796 \$	X		
Îlot 84	109 000 \$		X	
Société de Développement Commercial Laurier Ouest Plateau-Mont-Royal	100 729 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL	937 611 \$	4	1	0
Société Ressources-Loisirs de Pointe-Aux-Trembles	875 171 \$	X		
Équipe R.D.P.	302 222 \$	X		
Maison des Jeunes de Pointe-Aux-Trembles	219 203 \$	X		
Éco de la Pointe-Aux-Prairies	210 204 \$	X		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Loisir Communautaire le Relais du Bout	188 349 \$	X		
Centre de Leadership pour la Jeunesse Don Bosco	102 244 \$		X	
TOTAL ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES-POINTES-AUX-TREMBLES	1 897 392 \$	5	1	0
Société de Développement Environnemental de Rosemont (Soder) Inc.	514 980 \$			X
SIDAC Promenade Masson	475 092 \$	X		
Société Développement Commercial Petite Italie-Marché Jean-Talon-Montréal	302 806 \$	X		
Loisirs Récréatifs et Communautaires de Rosemont	221 300 \$	X		
Service des Loisirs Angus-Bourbonnière	175 125 \$	X		
Carrefour Communautaire de Rosemont, L'Entre-Gens Inc. (Centre Communautaire Petite-Côte)	126 218 \$	X		
L'Illusion Théâtre de Marionnettes	122 881 \$	X		
Les Loisirs du Centre Père-Marquette Inc.	112 840 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE	2 051 241 \$	7	0	1

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Développement Économique Saint-Laurent	1 294 828 \$	X		
VertCité	298 567 \$	X		
Société de Développement Commercial de la Rue Jean-Talon à Saint-Léonard	360 090 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD	1 953 484 \$	3	0	0
Les YMCA du Québec	877 725 \$	X		
Centre Sportif de la Petite-Bourgogne	487 510 \$	X		
Centre de Loisirs Monseigneur Pigeon	365 696 \$	X		
SIDAC Plaza Monk	327 274 \$	X		
Centre Récréatif Culturel et Sportif St-Zotique Inc.	198 886 \$	X		
Club Aquatique du Sud-Ouest (C.A.S.O.)	121 857 \$	X		
Village de Noël de Montréal	121 000 \$		X	
TOTAL ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST	2 499 948 \$	6	1	0
Société de Développement Commercial Wellington	648 697 \$	X		
Nature-Action Québec Inc	424 911 \$	X		
Action Prévention Verdun	191 547 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE VERDUN	1 265 155 \$	3	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Société de Développement Commercial Destination Centre-Ville	4 307 298 \$	X		
Société de Développement Commercial du Vieux-Montréal- Quartier Historique	2 263 692 \$	X		
Association Sportive et Communautaire du Centre-Sud Inc.	1 284 805 \$	X		
Société de Développement Commercial du Village	1 119 174 \$	X		
Société de Développement du Quartier Latin	771 902 \$	X		
Corporation du Centre Jean-Claude Malépart	662 268 \$	X		
MU	379 664 \$	X		
Sentier Urbain	282 770 \$	X		
Musée des Beaux-Arts de Montréal	278 750 \$	X		
Société Écocitoyenne de Montréal	207 047 \$	X		
Spectre de Rue Inc.	180 286 \$	X		
Société pour l'Action l'Éducation et la Sensibilisation Environnementale de Montréal	169 946 \$	X		
Service des Loisirs St-Jacques de Montréal	147 588 \$	X		
Centre Communautaire de Loisirs Sainte-Catherine d'Alexandrie	138 726 \$	X		
Association les Chemins du Soleil	136 067 \$	X		
Le Sac à Dos	132 285 \$	X		
Centre Récréatif Poupart Inc.	112 000 \$		X	
Art Souterrain	100 000 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE	12 674 270 \$	17	1	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Le Patro le Prévost	692 265 \$	X		
Centre de Loisirs Communautaires Lajeunesse Inc.	447 621 \$	X		
Corporation de Gestion des Loisirs du Parc	167 674 \$	X		
Projet d'Aménagement Résidentiel et Industriel (P.A.R.I.) de Saint-Michel	161 300 \$	X		
Espace Multisoleil	137 861 \$	X		
Loisirs Communautaires Saint-Michel	128 710 \$	X		
La Grande Porte	120 439 \$	X		
Centre Communautaire Jeunesse Unie de Parc Extension	114 538 \$		X	
Vrac Environnement	106 036 \$	X		
TOTAL ARRONDISSEMENT DE VILLERAY-SAINTE-MICHEL-PARC-EXTENSION	2 076 443 \$	8	1	0
Société du Musée D'Archéologie et d'Histoire de Montréal Pointe-À-Callière	13 698 897 \$	X		
Partenariat du Quartier des Spectacles	4 621 400 \$	X		
Événements GPCQM	1 250 000 \$	X		
Le Festival International de Jazz de Montréal Inc.	931 763 \$	X		
TOHU	726 000 \$	X		
Festival Juste pour Rire	600 000 \$	X		
Festival Montréal en Lumière Inc.	600 000 \$	X		
Centre Canadien d'Architecture	500 000 \$	X		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Montréal en Histoire	456 000 \$	X		
Vitrine Culturelle de Montréal	400 000 \$	X		
Festival Transamériques	329 097 \$	X		
Les Francofolies de Montréal Inc.	325 000 \$	X		
MAI (Montréal, Arts Interculturels)	284 800 \$	X		
Nuit Blanche à Montréal Inc	200 000 \$	X		
Montréal en fêtes	198 750 \$	X		
Festival du Nouveau Cinéma de Montréal	183 304 \$	X		
Fierté Montréal	179 980 \$		X	
Corporation du Théâtre Outremont	150 000 \$	X		
Fondation Québec Cinéma	150 000 \$	X		
Orchestre Symphonique de Montréal	140 000 \$	X		
Festival Mode & Design Montréal	135 000 \$	X		
Vélo Québec Evenements	135 000 \$	X		
L'Auguste Théâtre	132 000 \$	X		
Les Productions Nuits d'Afrique Inc.	121 680 \$	X		
Bureau du Cinéma et de la Télévision du Québec	114 131 \$	X		
Casteliers	110 110 \$	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	100 739 \$	X		
Concours Musical International de Montréal	100 000 \$	X		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Culture Montréal	100 000 \$	X		
Festival Fantasia	100 000 \$	X		
TOTAL SERVICE DE LA CULTURE	27 178 651 \$	30	1	0
Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal	3 000 000 \$	X		
PME MTL Centre-Ville	2 468 014 \$	X		
Concertation Régionale de Montréal	2 100 000 \$	X		
Institut de l'Électrification des Transports Intelligents	2 100 000 \$	X		
PME MTL Centre-Est	1 890 447 \$	X		
PME MTL Grand Sud-Ouest	1 462 161 \$	X		
Carrefour du Plateau Mont-Royal	1 423 804 \$	X		
PME MTL Centre-Ouest	1 349 909 \$	X		
Société de Développement Commercial du Boulevard St-Laurent	1 203 807 \$	X		
SIDAC Plaza Saint-Hubert	1 167 909 \$	X		
PME MTL West-Island	1 141 791 \$	X		
Office des Congrès et du Tourisme du Grand Montréal	1 060 000 \$	X		
PME MTL Est-de-L'Île	1 028 069 \$	X		
Société de Développement Commercial les Quartiers Du Canal	586 426 \$	X		
C2.MTL	580 000 \$	X		
SDC Pignons Rue Saint-Denis	422 941 \$	X		
Expo Entrepreneurs	400 000 \$	X		
L'Île du Savoir Inc.	340 000 \$	X		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Fondation du Startup de Montréal	315 000 \$	X		
S.A.T. Société des Arts Technologiques	309 735 \$	X		
Institut Néomed	300 000 \$	X		
Université de Montréal	298 981 \$	X		
École des Entrepreneurs	296 542 \$	X		
Société du Quartier de l'Innovation de Montréal	290 000 \$	X		
École de Créativité la Factory	250 000 \$	X		
Printemps Numérique	225 000 \$	X		
Société de Développement Commercial la Zone Décarie Nord	217 722 \$	X		
Société de Développement Commercial Laurier Ouest - Outremont	211 482 \$	X		
Comité des Commerçants et Riverains de la Rue Jarry Est	200 000 \$	X		
Mouvement Québécois de la Qualité	126 400 \$	X		
Fusion Jeunesse	125 000 \$	X		
Regroupement des Producteurs Multimédia	125 000 \$	X		
La Ruche Solution de Financement	118 460 \$	X		
Building owners and managers' association of Montreal (Boma Québec)	100 000 \$	X		
Voyagez Futé	100 000 \$	X		
TOTAL SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	27 334 600 \$	35	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Montréal International	510 000 \$	X		
Centraide du Grand Montréal	251 625 \$	X		
Maison du Développement Durable	150 000 \$	X		
Missions Exeko	111 505 \$	X		
Forum Jeunesse de Saint-Michel	100 880 \$		X	
TOTAL DIRECTION GÉNÉRALE	1 124 010 \$	4	1	0
Tennis Canada-Stade Jarry	1 745 417 \$	X		
Centre de Prévention de la Radicalisation Menant à la Violence	1 300 000 \$	X		
Club des Petits Déjeuners du Canada	750 000 \$	X		
Altergo	734 300 \$	X		
Fondation du Dr. Julien	500 000 \$	X		
Intégration Jeunesse du Québec Inc.	500 000 \$	X		
Triathlon International de Montréal	430 000 \$	X		
Comité des Organismes Sociaux de Saint-Laurent	386 172 \$	X		
Excellence Sportive de l'Île de Montréal	325 690 \$	X		
Société de Développement Social	306 316 \$	X		
Table de Quartier Hochelaga-Maisonneuve	281 665 \$	X		
Mission Old Brewery	279 525 \$	X		
Prévention Sud-Ouest	274 266 \$	X		
Institut Pacifique	269 583 \$	X		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Action Jeunesse de l'Ouest-de-l'Île	264 515 \$	X		
Jeunesse au Soleil Incorporée	260 275 \$	X		
Rue Action Prévention Jeunesse	245 000 \$	X		
Vivre Saint-Michel en Santé	232 545 \$	X		
Corporation de Développement Communautaire (CDC) Centre-Sud	211 522 \$	X		
Réseau Réussite Montréal	207 275 \$	X		
Foyer pour Femmes Autochtones de Montréal	204 635 \$	X		
Comité de Revitalisation Urbaine Intégrée du Quartier Saint-Pierre	195 318 \$	X		
CDC Solidarités Villeray	194 609 \$	X		
Concertation Ville Émard Côte St-Paul	192 940 \$	X		
Concertation Saint-Léonard	191 981 \$	X		
Entre-Maisons Ahuntsic	188 415 \$	X		
Maison de Jeunes de Lasalle	185 111 \$	X		
Accueil Bonneau Inc.	182 063 \$	X		
La Mission Bon Accueil	179 000 \$	X		
Solidarité Mercier-Est	173 000 \$	X		
Conseil Local Intervenants Communautaires Bordeaux-Cartierville (C.L.I.C.)	167 154 \$	X		
Conseil Communautaire Notre-Dame-de-Grâce Inc.	162 977 \$	X		
Sports Montréal Inc.	160 413 \$	X		
Moisson Montréal Inc.	156 650 \$	X		
Jeunes Musiciens du Monde	152 000 \$	X		
Maison Du Père	150 000 \$	X		

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Rue des Femmes de Montréal (La)	147 960 \$	X		
Projet Ado Communautaire en Travail de Rue	145 601 \$	X		
Café-Jeunesse Multiculturel	140 400 \$	X		
Mouvement pour Mettre Fin à l'itinérance à Montréal	140 000 \$	X		
Centre d'Initiatives pour le Développement Communautaire - L'Unité	129 208 \$	X		
Centre Interligne Inc.	125 000 \$	X		
Regroupement des Magasins-Partage de l'Île de Montréal	120 250 \$	X		
L'Organisation des Jeunes de Parc-Extension Inc. (Peyo)	114 763 \$	X		
Plein Milieu	111 811 \$	X		
Table de Développement Social de Lasalle	109 801 \$	X		
Table de Quartier de Montréal-Nord	106 145 \$	X		
La Mission Saint-Michaël	104 869 \$		X	
Dépôt Alimentaire Ndg	104 073 \$	X		
TOTAL SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS	13 940 215 \$	48	1	0
Fondation Espace pour La Vie	250 000 \$	X		
Société des Musées de Montréal	135 520 \$	X		
TOTAL ESPACE POUR LA VIE	385 520 \$	2	0	0

ORGANISME	MONTANT REÇU EN 2018	ÉTATS FINANCIERS AUDITÉS		
		CONFORME	NON CONFORME	NON REÇUS
Vélo Québec Association	160 067 \$	X		
TOTAL SERVICE DES INFRASTRUCTURES, VOIRIE ET TRANSPORTS	160 067 \$	1	0	0
Les Habitations du Trentenaire de la Shapem	1 579 500 \$	X		
Les Habitations Olympia	567 300 \$	X		
Atelier Entremise	135 500 \$		X	
TOTAL SERVICE DE LA MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE	2 282 300 \$	2	1	0
École Polytechnique Montréal	490 826 \$	X		
Regroupement des Éco-Quartiers	114 661 \$	X		
TOTAL SERVICE DE L'EAU	605 487 \$	2	0	0
Centre de La Montagne	397 250 \$	X		
TOTAL SERVICE DES GRANDS PARCS	397 250 \$	1	0	0
TOTAL	112 776 881 \$			
	235	225	9	1
	100 %	95,74 %	3,83 %	0,43 %



4.

Audit de performance et des technologies de l'information

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



4.1.

Gestion de la conformité et de la sécurité des réservoirs de produits pétroliers

Le 29 janvier 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

S'assurer que l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers se fasse en conformité avec les dispositions de la loi et de manière sécuritaire pour les utilisateurs, les citoyens et l'environnement.

RÉSULTATS

À titre de propriétaires de plusieurs réservoirs de produits pétroliers, la Ville est tenue de se conformer à la *Loi sur le bâtiment* et à s'assurer que ses réservoirs sont sécuritaires pour les utilisateurs et les citoyens et ne constituent pas un danger pour l'environnement. Bien que plusieurs actions soient posées par la Ville afin de se conformer à cette loi, nous constatons, sur la base de notre échantillon, que des améliorations devraient être apportées au regard des principaux aspects suivants :

- Il manque des permis requis par la loi pour exploiter des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé (2 permis sont requis en plus des 44 actuellement en vigueur);
- La documentation devant être conservée au sens de la loi pour chaque site avec au moins un réservoir de produits pétroliers à risque élevé n'est pas complète, soit parce que des tests et des vérifications ne sont pas faits ou parce que des documents sont manquants;
- Les délais pour réaliser le processus de renouvellement des attestations de conformité sont trop courts dans certaines unités d'affaires, ne leur donnant pas de marge de manœuvre si des correctifs sont requis et entraînant alors un avis de retard de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ);
- Il existe une très grande disparité dans le contenu des rapports d'attestation de conformité des réservoirs produits par les personnes reconnues (spécialistes) par la RBQ ce qui fait en sorte qu'il est difficile pour les unités d'affaires d'avoir une assurance complète de cette conformité;
- Les attestations de conformité des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé sont souvent produites par les mêmes personnes reconnues (spécialistes) par la RBQ et des cas d'apparence de conflits d'intérêts ont été soulevés;
- Il n'y a pas de plan de gestion de la désuétude des réservoirs dans toutes les unités d'affaires;
- L'entretien préventif des réservoirs de produits pétroliers se résume souvent à l'observation d'absence de fuite et n'est pas encadré dans un plan de gestion d'entretien préventif;
- Il n'y a pas de reddition de comptes qui soit faite à la direction de chaque unité d'affaires en lien avec la conformité des réservoirs à la réglementation en vigueur.

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

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

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



TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	75
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	78
3. Résultats de l'audit	80
3.1. Inventaire des réservoirs de produits pétroliers	80
3.2. Exploitation des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé en conformité avec la réglementation	81
3.2.1. Permis pour exploiter un réservoir de produits pétroliers	82
3.2.2. Tenue d'un registre pour chaque réservoir de produits pétroliers	85
3.2.3. Attestation de conformité d'un réservoir de produits pétroliers	89
3.2.4. Fermeture temporaire d'un réservoir de produits pétroliers	103
3.2.5. Exploitation d'un réservoir de produits pétroliers appartenant à la Ville par une entreprise privée	104
3.3. Gestion de la désuétude des réservoirs de produits pétroliers	106
3.4. Entretien préventif des réservoirs de produits pétroliers	111
3.5. Mesures de sécurité pour prévenir les fuites ou les confiner	115
3.5.1. Système de détection automatique des fuites	115
3.5.2. Confinement des fuites et autres mesures de sécurité	117
3.6. Reddition de comptes en lien avec l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers	119
4. Conclusion	123
5. Annexes	125
5.1. Objectif et critères d'évaluation	125
5.2. Détail de l'échantillon utilisé pour l'audit	125

LISTE DES SIGLES

CC	Code de construction de la <i>Loi sur le bâtiment</i>
DEEU	Direction de l'épuration des eaux usées
DEP	Direction de l'eau potable
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
SEEU	Station d'épuration des eaux usées
SGPI	Service de la gestion et de la planification immobilière
SMRA	Service du matériel roulant et des ateliers



1. CONTEXTE

Bien que la Ville de Montréal (la Ville) se soit engagée à diminuer la consommation de carburants fossiles afin de réduire ses émissions de gaz à effet de serre^{1,2}, il n'en demeure pas moins qu'elle doit, et devra encore au cours des prochaines années, avoir recours à de l'essence, du diesel et du mazout. L'essence et le diesel sont nécessaires dans le secteur du transport pour le fonctionnement des véhicules de la Ville (véhicules légers et machinerie lourde), le ravitaillement se faisant dans des postes de carburants (réservoirs hors sol ou souterrains) installés dans les clos de voirie. Le diesel est également utilisé à la Ville comme source d'énergie d'urgence pour alimenter des génératrices dans certains bâtiments, des usines de production d'eau potable, de la Station d'épuration des eaux usées (SEEU) et des postes de pompage notamment. Finalement, le mazout, bien que de moins en moins populaire, est encore présent comme source d'énergie d'appoint pour le chauffage de certains bâtiments.

L'installation et l'exploitation de tout équipement pétrolier³ au Québec sont assujetties à la *Loi sur le bâtiment* (RLRQ, chapitre B- 1.1) et à deux codes qui en découlent, soit le Code de construction (B 1.1, r.2) et le Code de sécurité (B 1.1, r.3). Cette loi relève de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ). Au sens de cette loi, un réservoir de produits pétroliers est un contenant dont la capacité est supérieure à 225 litres de produits pétroliers.

De manière générale, l'article 8.18 du Code de construction de la *Loi sur le bâtiment* (CC) exige notamment que tout équipement pétrolier soit :

- érigé de façon à pouvoir contenir, en toute sécurité, les produits pétroliers qui y sont destinés et à résister à l'usure, à la manutention normale, aux incendies et aux chocs;
- érigé de façon à empêcher quiconque n'est pas autorisé par la personne responsable de cet équipement d'y avoir accès et à être protégé de tout contact d'objet pouvant causer un accident;

¹ Le Plan de réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments municipaux du Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) 2018-2021 a pour objectif notamment que la Ville devienne sobre en carbone d'ici 2021 en réduisant les émissions de gaz à effet de serre de son parc immobilier de 80 % par rapport à la référence de 2002.

² Le plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre associées aux activités propres à l'administration municipale pour la période 2013-2020 vise à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport au niveau d'émission de 2002.

³ Au sens du Code de construction de la *Loi sur le bâtiment*, un équipement pétrolier englobe un récipient, la tuyauterie, un appareil ou autre matériel ou dispositif pouvant être utilisé pour la distribution, la manutention, le transvasement ou l'entreposage de produits pétroliers, ou faisant partie d'une installation d'équipements pétroliers (B-1.1, article 8.01).

- érigé et pourvu de dispositif de protection pour assurer la sécurité des personnes qui y accèdent ou qui s’y approvisionnent;
- conçu pour l’usage auquel il est destiné et pour résister aux conditions d’utilisation auxquelles il est soumis.

En phase d’exploitation, l’article 132 du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* exige que tout équipement pétrolier soit utilisé et entretenu de manière à ne pas constituer un risque de déversement, de fuite, d’incendie, d’explosion ou d’intoxication. Pour ce faire, le propriétaire doit notamment s’assurer (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 133) que les procédés et équipements pétroliers employés sont sécuritaires, que tout dispositif de sécurité prévu à cette fin est utilisé correctement et que les précautions nécessaires sont prises pour ne pas constituer des risques d’explosion, d’incendie, de déversement, de fuite ou d’autres accidents. De plus, tout équipement pétrolier doit être étanche de façon à prévenir ces mêmes risques (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 134). Finalement, si les conditions de fonctionnement sont dangereuses, notamment en raison de l’usure ou de la vétusté de l’équipement, ou lorsqu’il y a constatation d’une fuite, les correctifs nécessaires doivent être apportés (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 135).

Selon la RBQ⁴, assurer la conformité des réservoirs de produits pétroliers vise à réduire le risque qu’un accident se produise et à limiter les conséquences pour le public en cas d’accident malgré les précautions prises. Dans l’éventualité qu’un évènement se produise, les risques peuvent toucher la santé et la sécurité des utilisateurs des équipements et des citoyens, ainsi que contaminer l’environnement et les infrastructures de la Ville. À titre d’exemple, en janvier 2015, une importante fuite de 28 000 litres de diesel dans une station de pompage d’eau brute de la Ville de Longueuil a entraîné des coûts de décontamination de l’ordre de 6 millions de dollars et un avis de non-consommation de l’eau potable durant trois jours⁵. Les mécanismes de contrôle et de vérification de l’intégrité du réservoir sont donc primordiaux afin de détecter tout signe laissant penser qu’une fuite est sur le point de survenir ou est en cours.

Le CC définit une catégorie de réservoirs, dits à risque élevé, et pour lesquels des exigences additionnelles doivent être respectées. Le tableau 1 donne les volumes minimaux pour qu’un réservoir de produits pétroliers soit considéré à risque élevé selon le CC. Si plusieurs réservoirs sont interconnectés entre eux, c’est la capacité totale qui doit être prise en considération pour déterminer s’ils sont à risque élevé (CC.8.01).

⁴ <https://www.rbq.gouv.qc.ca/domaines-d'intervention/equipements-petroliers/responsabilites-de-la-rbq.html>

⁵ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/751399/ville-longueuil-poursuite-station-pompage-deversement-diesel-huit-millions>
<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1017104/recours-collectif-crise-eau-potable-longueuil-diesel-entente-amiable>

Tableau 1 – **Capacité minimale des réservoirs de produits pétroliers pour être considérés à risque élevé**

TYPE DE RÉSERVOIR	ESSENCE	DIESEL	MAZOUT À CHAUFFAGE
Hors sol	2 500 litres	10 000 litres	10 000 litres
Souterrain	500 litres	500 litres	4 000 litres

Le tableau 2 résume les responsabilités des différentes unités d'affaires impliquées soit dans les activités de gestion des permis émis par la RBQ pour les réservoirs à risque élevé et dans l'exploitation de tous les types de réservoirs :

- Le Service de la gestion et de la planification immobilière (ci-après le « SGPI ») est responsable d'obtenir les permis et attestations de conformité pour les génératrices d'urgence utilisées dans les bâtiments des services centraux (à l'exception du Service de l'eau) et des arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal (9 ex-Montréal⁶), ainsi que pour les postes de carburants (à l'exception du poste de carburant à la SEEU). Il est également responsable de l'entretien des génératrices d'urgence, et donc des réservoirs de produits pétroliers qui y sont associés.
- Le Service de l'eau est responsable, par ses deux directions que sont la Direction de l'eau potable (DEP) et la Direction de l'épuration des eaux usées (DEEU), de la gestion des permis et des attestations de conformité tout comme de l'entretien des génératrices, et donc des réservoirs de produits pétroliers qui y sont associés, ainsi que de tous autres réservoirs contenant des produits pétroliers à la SEEU, dont deux réservoirs de 1 million de litres chacun alimentant au besoin les incinérateurs.
- Le Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA) est responsable de l'entretien des réservoirs des postes de carburant.
- Les arrondissements qui étaient autrefois des banlieues (ex-banlieues⁷) sont responsables de la gestion du permis et de l'attestation de conformité tout comme de l'entretien des réservoirs associés aux génératrices d'urgence de leurs bâtiments.

⁶ Les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, du Plateau-Mont-Royal, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, de Rosemont–La Petite-Patrie, du Sud-Ouest, de Villeray-Saint-Michel–Parc-Extension, de Ville-Marie.

⁷ Arrondissement d'Anjou, de Lachine, de LaSalle, de l'Île-Bizard-Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord, d'Outremont, de Pierrefonds-Roxboro, de Saint-Laurent, de Saint-Léonard, de Verdun.

Tableau 2 – **Responsabilité des unités d'affaires dans la gestion des permis et l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers selon leur localisation**

UTILISATION DU RÉSERVOIR	ACTIVITÉ	LOCALISATION DES RÉSERVOIRS				
		SERVICES CENTRAUX ^[a]	ARRONDISSEMENTS		SERVICE DE L'EAU	
			EX-MONTRÉAL	EX-BANLIEUES	DIRECTION DE L'EAU POTABLE	DIRECTION DE L'ÉPURATION DES EAUX USÉES
Génératrice d'urgence	Permis	SGPI		Arrondissement	DEP	DEEU
	Entretien					
Poste de carburants	Permis	SGPI				DEEU
	Entretien	SMRA				

^[a] Excluant le Service de l'eau.

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 gestion de la conformité et de la sécurité des réservoirs de produits pétroliers. Nous avons réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001* du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le *Conseil des normes d'audit et de certification*, soutenu par CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers se fasse en conformité avec les dispositions de la loi et de manière sécuritaire pour les utilisateurs, les citoyens et l'environnement.

La Ville a annoncé, au début du mois de mai 2019, qu'elle entendait interdire d'ici 2030 l'utilisation du mazout à la grandeur de son territoire, autant dans les industries et le secteur résidentiel que dans ses propres installations. De plus, considérant que moins de 1,0 % de l'énergie consommée par les bâtiments de la Ville provient du mazout, nous avons choisi de ne pas inclure ce type de produits pétroliers dans le périmètre de notre audit et de nous concentrer uniquement sur les réservoirs de carburant (essence et diesel) et de diesel coloré alimentant les génératrices.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à l'annexe 5.1.

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

Nos travaux d'audit ont porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 15 avril 2019. Pour certains aspects, des faits remontant avant cette période ont été pris en considération afin de mieux comprendre une situation observée durant la période visée par l'audit. Nos travaux ont principalement été réalisés du mois de mars 2019 à septembre 2019. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en janvier 2020.

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

- le SMRA;
- le SGPI;
- le Service de l'eau et ses deux directions que sont la DEP et la DEEU;
- l'arrondissement de Lachine;
- l'arrondissement de LaSalle.

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

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Inventaire des réservoirs de produits pétroliers

3.1.A. Contexte et constatations

Nous avons cherché à obtenir un inventaire de tous les réservoirs de produits pétroliers sous la responsabilité de la Ville. Or, étant donné que les réservoirs peuvent être sous la responsabilité de différentes unités d'affaires, il n'y a pas à la Ville un inventaire unique de l'ensemble de ces réservoirs. Chaque unité d'affaires audité a été en mesure de nous fournir la liste des réservoirs (à risque élevé et non à risque élevé)⁸ relevant de sa responsabilité. Afin de vérifier si ces listes étaient complètes, elles ont été comparées à la liste des adresses de livraison d'essence et de diesel figurant à l'entente de produits contractuelle valide du 4 janvier 2016 au 3 janvier 2020, ainsi qu'à la liste des livraisons de diesel coloré⁹ pour les génératrices relevant d'une deuxième entente de produits contractuelle valide durant la même période. Finalement, la liste des permis émis par la RBQ a également été utilisée pour s'assurer que les adresses associées à ces permis figurent bien sûr une des listes des unités d'affaires.

Considérant que chaque unité d'affaires auditées nous a fourni une liste de sites avec des réservoirs de produits pétroliers et que nous avons été en mesure de croiser cette information avec d'autres sources de données externes pour en valider la complétude, nous avons considéré ces listes comme complètes. Le tableau 3 présente la compilation que le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal a été en mesure de faire avec les informations obtenues. Toutefois, étant donné que les arrondissements ex-banlieues gèrent des réservoirs indépendamment des services centraux, notre compilation ne peut être considérée comme complète et représentative de l'ensemble des réservoirs sous la responsabilité de la Ville.

⁸ Afin d'alléger le texte, le terme « réservoir » dans ce rapport d'audit fait référence autant aux réservoirs à risque élevé qu'aux réservoirs qui ne sont pas à risque élevé.

⁹ Le diesel utilisé à d'autres fins que pour alimenter un véhicule est coloré afin de le distinguer. Cette distinction est faite dans ce rapport afin de parler spécifiquement du produit pétrolier alimentant une génératrice.

Tableau 3 – Nombre de sites¹⁰ avec au moins un réservoir de produits pétroliers dans les unités d'affaires auditées

SITES AVEC AU MOINS UN RÉSERVOIR	SERVICE DU MATÉRIEL ROULANT ET DES ATELIERS	SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE	SERVICE DE L'EAU		ARRONDISSEMENT DE LACHINE	ARRONDISSEMENT DE LASALLE	TOTAL
			DIRECTION DE L'EAU POTABLE	DIRECTION DE L'ÉPURATION DES EAUX USÉES			
Risque élevé	26	8	5	2	1 ^[a]	2	44
Non à risque élevé	5	65	14	43	5	0	132
TOTAL	31	73	19	45	6	2	176

[a] Selon les documents de la RBQ, le permis pour les réservoirs à risque élevé au port de plaisance de l'arrondissement de Lachine est au nom de cet arrondissement. Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2015, en vertu de l'article 85 de la Charte de la Ville, la Ville a pris à sa charge le port de plaisance à l'exception de la gestion contractuelle et de l'entretien quotidien qui demeurent sous la responsabilité de l'arrondissement. Du côté de la Ville, c'est le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (unité d'affaires non auditée) qui prend la charge du port de plaisance.

3.2. Exploitation des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé en conformité avec la réglementation

Dans cette section, nous avons cherché à vérifier si les unités d'affaires ayant des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé sous leurs responsabilités agissent en conformité avec les exigences de la *Loi sur le bâtiment* et de ses Code de construction et Code de sécurité. Parmi les exigences à respecter pour les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé, notons notamment l'obligation :

- de détenir un permis pour l'ensemble de ces réservoirs à une même adresse et le renouveler tous les deux ans (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – articles 120 et 128);
- d'avoir une attestation de conformité produite par une personne reconnue (spécialiste) par la RBQ et la renouveler tous les deux, quatre ou six ans (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 115);
- de vérifier tous les deux ans le rendement de protection cathodique des réservoirs souterrains et s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de détection automatique des fuites (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 139);

¹⁰ Étant donné qu'il peut y avoir plus d'un réservoir de produits pétroliers à une même adresse et que ce dénombrement n'était pas toujours disponible dans les documents obtenus, nous avons choisi de présenter le nombre de sites ayant au moins un réservoir de produits pétroliers.

- de vérifier annuellement le bon fonctionnement de tout circuit de mise à la terre des équipements pétroliers et des soupapes de sûreté de la tuyauterie hors sol (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 140);
- de jauger chaque semaine le niveau de l'eau dans chaque réservoir souterrain d'un poste de carburant (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 143);
- de maintenir un registre pour chaque réservoir afin d'y conserver certains documents spécifiques durant 2 ans ou 10 ans selon le cas (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 114);
- d'avoir à proximité des réservoirs des extincteurs portatifs en bon état de fonctionnement (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 170), et dans le cas des postes de carburant, en avoir au moins deux dont un à moins de 10 mètres des aires de distribution pour les postes de carburant (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 220);
- d'avoir en tout temps sur les lieux où il y a un tel réservoir des substances absorbant les hydrocarbures (Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 171).

3.2.1. Permis pour exploiter un réservoir de produits pétroliers

3.2.1.A. Contexte et constatations

La première obligation d'un propriétaire est de posséder un permis valide de la RBQ pour l'ensemble des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé sur un même site et de le renouveler aux deux ans¹¹. C'est ainsi que nous avons voulu nous assurer que les unités d'affaires auditées avaient un permis pour chacun des sites où au moins un réservoir de produits pétroliers se qualifie comme un réservoir de produits pétroliers à risque élevé au sens du CC. Aussi, à partir des listes de réservoirs que les unités d'affaires auditées nous ont fournies, nous avons identifié, sur les 132 sites considérés comme n'ayant pas de réservoir de produits pétroliers à risque élevé, deux sites dont la capacité des réservoirs dépasse les limites établies par la RBQ (voir le tableau 1) et pour lesquels les unités d'affaires concernées ne possèdent pas de permis valide délivré par la RBQ¹².

¹¹ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – articles 120 et 128.

¹² Sur la base du nombre de réservoirs de produits pétroliers à risque élevé que nous avons répertoriés (44), ces deux réservoirs sans permis représentent un écart de 4,5 %.

Le premier cas est un réservoir de diesel à la caserne 64 dans l'arrondissement de Lachine. Selon les informations obtenues du SGPI, ce réservoir sert à alimenter en diesel coloré une génératrice d'urgence. Il est souterrain et d'une capacité de 1 135 litres, ce qui est le double de la capacité permise pour être un réservoir de produits pétroliers à risque élevé. Pourtant, il ne fait pas partie de la liste des réservoirs à risque élevé sous la responsabilité de la Ville dans le registre de la RBQ. Le SGPI n'a pas été en mesure de nous expliquer pourquoi ce réservoir n'avait pas de permis au moment de réaliser nos travaux d'audit.

Le second cas fait directement appel à une précision inscrite au CC¹³ voulant que si plusieurs réservoirs sont reliés entre eux, le volume total de ces réservoirs doit être considéré pour déterminer s'il s'agit de réservoirs de produits pétroliers à risque élevé. Deux génératrices à l'usine de production d'eau potable Des Baillets sont alimentées en diesel coloré par un même réservoir auxiliaire de 1 135 litres qui, à son tour, est alimenté à partir de deux réservoirs principaux de 4 556 litres chacun. Tous ces réservoirs sont à l'intérieur de l'usine (considérés donc comme hors sol). Pris individuellement du fait qu'ils sont hors sol, ces réservoirs sont tous d'une capacité moindre que la limite de 10 000 litres nécessaire pour être considéré à risque élevé. Or, du fait que les deux plus gros alimentent le même réservoir auxiliaire, ces trois réservoirs forment un tout d'une capacité totale de 10 247 litres, soit tout juste au-dessus de cette limite. En 2018, la DEP avait fait produire une étude pour la mise aux normes des réservoirs de produits pétroliers dans certaines de ces usines, dont l'usine Des Baillets. Le rapport daté de juillet 2018 mentionne que « *étant donné que la capacité jointe des réservoirs est supérieure à 10 000 litres, l'usage de ces réservoirs nécessite un permis de la RBQ* ». Malgré cette information portée à l'attention de la DEP, la liste des réservoirs sous sa responsabilité que nous avons obtenue dans le cadre de notre audit présentait ces trois réservoirs comme n'étant pas à risque élevé et, de ce fait, ils ne figurent pas au registre de la RBQ. Cette non-conformité provient à la base d'une autre non-conformité dans la conception de ces réservoirs à la DEP étant donné que le réservoir auxiliaire alimente deux génératrices. Comme le rapporte l'étude de mise aux normes produite en 2018, la norme CSA-C282 exige que chaque génératrice d'urgence soit alimentée par son propre réservoir.

L'exploitation de réservoirs de produits pétroliers à risque élevé sans permis de la RBQ contrevient à l'article 35.2 de la *Loi sur le bâtiment* stipulant que « *le propriétaire d'une installation d'équipements pétroliers doit, dans les cas, conditions et modalités déterminés par règlement de la Régie, obtenir de celle-ci un permis d'utilisation ou d'exploitation de son installation* ». L'article 197 de cette même loi précise qu'un manquement à l'article 35.2 peut entraîner une amende de 17 190 \$ à 85 945 \$ pour une personne morale.

¹³ CC.8.01.

Comme mentionné dans la section précédente, depuis le 1^{er} janvier 2015, le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports prend à la charge de la Ville le port de plaisance et, notamment, le financement à même son programme triennal d'immobilisations pour les dépenses d'investissement nécessaires au port. Le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* mentionne à l'article 120 que c'est le propriétaire d'une installation de produits pétroliers ayant au moins un réservoir de produits pétroliers à risque élevé qui doit obtenir de la RBQ le permis pour le site. Au moment de réaliser nos travaux d'audit, le permis émis par la RBQ était encore fait au nom de « Ville de Montréal (Arrondissement Lachine) ». Il serait important que les documents de la RBQ soient en phase avec les décisions de la Ville quant à la prise en charge des réservoirs de produits pétroliers du port de plaisance de l'arrondissement de Lachine.

RECOMMANDATION

3.2.1.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière et au Service de l'eau d'obtenir un permis pour tous les sites ayant des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé dépassant la capacité fixée au Code de construction de la *Loi sur le bâtiment*, et ce, afin de se conformer au Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.B. Service de la gestion et de la planification immobilière

Réaliser les démarches auprès de la firme concernée afin d'obtenir un permis d'utilisation pour des installations d'équipements pétroliers à risques élevés pour la Caserne 64. (Échéancier prévu : mai 2020)

.....

Service de l'eau

Direction de l'eau potable aura à obtenir auprès de la Régie du bâtiment du Québec le permis pour le réservoir de l'usine Charles-J.-Des Bailleurs. (Échéancier prévu : juin 2020)

La Direction de l'épuration des eaux usées possède un permis pour tous ses réservoirs de produits pétroliers à risque élevé. (Échéancier prévu : complété)

RECOMMANDATION

3.2.1.C. Nous recommandons à l'arrondissement de Lachine d'entreprendre les démarches auprès de la Régie du bâtiment du Québec pour transférer la propriété des réservoirs de produits pétroliers du port de plaisance au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports, et ce, afin que l'information dont dispose la Régie du bâtiment reflète le partage des responsabilités à la Ville.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.1.C. Arrondissement de Lachine

Le permis actuel est valide jusqu'au 31 décembre 2020.

L'arrondissement de Lachine a contacté la Régie du bâtiment du Québec et entreprendra les démarches pour apporter les modifications reflétant la propriété des réservoirs au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : janvier 2021)

3.2.2. Tenue d'un registre pour chaque réservoir de produits pétroliers

3.2.2.A. Contexte et constatations

Le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* exige que le propriétaire de chaque réservoir de produits pétroliers à risque élevé conserve dans un registre certains documents spécifiques au réservoir, et ce, pour une période de deux ou 10 ans selon le document¹⁴.

¹⁴ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 114.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons voulu nous assurer que la Ville respectait ses obligations à l'égard de la tenue de ce registre. Suite à l'examen des dossiers des 13 sites avec au moins un réservoir de produits pétroliers à risque élevé contenu dans notre échantillon¹⁵, nos travaux révèlent que les unités d'affaires auditées ne possédaient pas officiellement un tel registre complet pour chacun des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé. Bien qu'elles possèdent des documents classés en lien avec chacun des réservoirs, nous avons relevé certaines non-conformités en lien avec la tenue de ce registre :

- Non-respect d'une obligation figurant au Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* et devant être documentée au registre :
 - Pour les réservoirs de produits pétroliers du port de plaisance dans l'arrondissement de Lachine, le registre ne contient pas de document démontrant la vérification aux deux ans du système de détection des fuites. La raison obtenue de l'arrondissement est qu'il n'y a pas un tel système sur les réservoirs au port de plaisance. Toutefois, la description des équipements pétroliers au port de plaisance faite par la RBQ mentionne bien pour les deux réservoirs la présence d'un système de détection des fuites;
 - Toujours pour le port de plaisance de l'arrondissement de Lachine, la personne rencontrée n'a pas été en mesure de fournir des documents démontrant le jaugeage hebdomadaire du niveau d'eau dans les réservoirs comme requis par le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*¹⁶, documents devant être conservés durant deux ans au registre du réservoir. L'arrondissement justifie cette absence du fait que l'entreprise privée faisant la gestion de la marina¹⁷ procède aléatoirement à ce jaugeage et non à chaque semaine;
 - Le registre doit contenir les rapports biennaux de vérification des systèmes de détection des fuites pour les 10 dernières années¹⁸. Au SGPI, un rapport sur deux est manquant étant donné que l'unité d'affaires les fait aux quatre ans, soit uniquement lors de l'attestation de conformité des réservoirs;

¹⁵ L'annexe 5.2. présente la composition de notre échantillon fait sur une base discrétionnaire en termes de nombre de sites par unités d'affaires auditées et selon qu'il s'agisse de sites avec des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé ou des réservoirs non à risque élevé. La taille de l'échantillon est adéquate pour obtenir les éléments probants suffisants pour appuyer nos conclusions.

¹⁶ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 143.

¹⁷ L'arrondissement a délégué la gestion des opérations du port de plaisance à une entreprise privée, incluant la gestion des réservoirs de carburant. L'arrondissement demeure pour la RBQ le propriétaire des réservoirs. Cette situation fait en sorte que plusieurs documents sont conservés par cette firme et non pas l'arrondissement.

¹⁸ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 139.

- À la DEEU, les rapports des dix dernières années de vérification annuelle des soupapes de sûreté et des systèmes de mise à la terre ne sont pas disponibles dans le registre des réservoirs de la SEEU. La vérification des soupapes de sûreté n'est faite qu'aux deux ans. Pour ce qui est du test de mise à la terre, il n'était pas fait de manière régulière avant 2019, car la DEEU considérait que le tout était conforme selon le code électrique;
- Non-conformités à la tenue du registre en raison de l'absence d'un document :
 - À la DEP, beaucoup de documents (p. ex. la vérification annuelle des soupapes de sûreté, la vérification annuelle du circuit de mise à la terre) sont manquants pour les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé situés sur deux sites (l'usine d'eau potable de Dorval et le réservoir d'eau potable de Pointe-Claire), car le Service de l'eau n'est responsable de la gestion de ces infrastructures que depuis 2014. Les documents précédant ce transfert de responsabilité, s'ils existent, seraient dans les archives des villes liées et le Service de l'eau ne les a pas rapatriés;
 - Le registre de chaque réservoir de produits pétroliers à risque élevé doit contenir les plans relatifs à tous les travaux de construction tels qu'exécutés sur ces réservoirs¹⁹. Seule la DEEU a été en mesure de nous montrer les plans pour les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé qui sont sous sa responsabilité. La DEP mentionne être encore à la recherche, autant du côté du SGPI que des différentes usines, des plans des réservoirs. Le SGPI mentionne ne pas avoir tous les plans puisque ceux des installations les plus anciennes sont manquants. L'arrondissement de LaSalle mentionne ne pas avoir accès directement au plan et qu'il faudrait faire des recherches dans les archives de l'arrondissement pour les retrouver. Du côté du port de plaisance, l'arrondissement de Lachine n'a pas non plus les plans de construction des réservoirs;
 - En raison du partage de responsabilité entre le SGPI et le SMRA pour les postes de carburant, certains documents (plans, permis, attestation de conformité) sont conservés par le SGPI, alors que les documents démontrant les tests et les vérifications techniques sont conservés par le SMRA. Or, ni dans un service ni dans l'autre, il n'y a de note au dossier d'un réservoir expliquant que des documents sont également disponibles dans l'autre service.

Sur la base de l'ensemble de ces constats, nous croyons que les unités d'affaires doivent prendre les mesures qui s'imposent pour effectuer l'ensemble des tests et vérifications exigés par le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* et, par la suite, de s'assurer de conserver les évidences de leur réalisation dans un registre officiel par site.

¹⁹ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 114.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service de l'eau, au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de la gestion et de la planification immobilière, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle d'élaborer pour chaque réservoir de produits pétroliers à risque élevé un registre en recensant chacun des documents requis par le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*, en précisant l'endroit où ils peuvent être consultés, et en justifiant, s'il y a lieu, l'absence de certains documents, et ce, afin de se conformer au Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* exigeant la tenue d'un tel registre.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.2.B. Service de l'eau

Direction de l'eau potable mettra sur pied un registre pour chaque réservoir de produits pétroliers à risque élevé. (Échéancier prévu : août 2020)

La Direction de l'épuration des eaux usées va modifier son registre actuel afin d'y inclure la liste des documents requis pour chacun de ses réservoirs de produits pétroliers à risque élevé. (Échéancier prévu : mai 2020)

Service du matériel roulant et des ateliers

Proposition du Service du matériel roulant et des ateliers, de créer et ensuite tenir à jour un fichier centralisé (avec accès restreint) au Service du matériel roulant et des ateliers recensant l'ensemble des documents requis (un plan, un permis, une attestation de conformité) pour chacun des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé. (Échéancier prévu : mars 2020)

Service de la gestion et de la planification immobilière

Mettre à jour un fichier centralisé des informations avec le Service de la gestion et de la planification immobilière. (Échéancier prévu : mai 2020)

Arrondissement de Lachine

L'arrondissement n'est pas propriétaire d'aucun réservoir à risque élevé. Aucune action n'est prévue.

En ce qui concerne les réservoirs du port de plaisance, l'arrondissement, à titre de gestionnaire de l'équipement, s'assurera de maintenir un registre des documents en collaboration avec le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports. (Échéancier prévu : janvier 2021)

Arrondissement de LaSalle

Un dossier numérique sera créé sur le réseau dans la division bâtiments/équipements ou chacune des génératrices aura son propre dossier/registre avec tous les documents pertinents et requis concernant l'attestation de conformité et indiquer le numéro d'équipement dans le système intégré de gestion des immeubles où tous ces documents se retrouvent. (Échéancier prévu : septembre 2020)

RECOMMANDATION

3.2.2.C. Nous recommandons au Service de l'eau, au Service de la gestion et de la planification immobilière et à l'arrondissement de Lachine de se doter d'un calendrier définissant les tests et vérifications qui doivent être faits préalablement au renouvellement de l'attestation de conformité, et ce, afin de s'assurer d'avoir dans les délais requis tous les documents devant figurer au registre de chaque réservoir.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.2.C. Service de l'eau

Le Service de l'eau va établir le programme de vérification de ses équipements pétroliers selon la fréquence requise dans le logiciel MAXIMO. (Échéancier prévu : août 2020)

.....

Service de la gestion et de la planification immobilière

Le dossier pour le calendrier des tests et des vérifications est déjà disponible. (Échéancier prévu : complété)

.....

Arrondissement de Lachine

L'arrondissement n'est pas propriétaire d'aucun réservoir à risque élevé. Aucune action n'est prévue.

En ce qui concerne les réservoirs du port de plaisance, l'arrondissement, à titre de gestionnaire de l'équipement, veillera à la création d'un calendrier en collaboration avec le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports. (Échéancier prévu : janvier 2021)

3.2.3. Attestation de conformité d'un réservoir de produits pétroliers

Le processus d'attestation de conformité d'un réservoir de produits pétroliers à risque élevé est un élément important du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* qui vise à s'assurer qu'un regard externe et indépendant est posé périodiquement sur la conformité des équipements pétroliers à certains articles du CC et du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*. Ce processus implique donc une inspection indépendante, la correction des non-conformités décelées durant l'inspection et l'émission, par la suite, d'une attestation de conformité par la personne reconnue (spécialiste).

Processus de renouvellement des attestations de conformité

Le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*²⁰ exige que le propriétaire d'un site contenant au moins un réservoir de produits pétroliers à risque élevé fournisse à la RBQ une attestation de conformité des équipements à certaines exigences. L'attestation doit être renouvelée aux 2, 4 ou 6 ans selon le type de réservoir. Dans le cadre de notre audit, nous avons cherché à savoir si les unités d'affaires renouvellent les attestations de conformité pour les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé dans les délais requis. Nous avons dans un premier temps constaté que sur la période visée par notre audit, le SMRA, la DEEU et l'arrondissement de Lachine avaient reçu chacun un avis de retard pour le renouvellement de l'attestation de conformité. Les attestations pour les autres sites de notre échantillon ont été obtenues dans les délais. Sur la même période, l'arrondissement de Lachine et l'arrondissement de LaSalle²¹ avaient également reçu chacun un avis de retard pour le renouvellement du permis (renouvellement requis tous les deux ans). La DEEU justifie le retard par un délai dans l'octroi du contrat pour l'inspection requise par la personne reconnue (spécialiste). L'arrondissement de Lachine l'explique pour sa part en raison de l'impossibilité pour la personne reconnue (spécialiste) de faire certaines vérifications durant l'hiver au port de plaisance alors que l'échéance de l'attestation arrivait en janvier. Du côté du SMRA, la nouvelle attestation a été obtenue de la personne reconnue (spécialiste) avant l'expiration de la précédente, mais elle a été transmise tardivement par l'unité d'affaires à la RBQ. Ce premier constat nous a amenés à conclure qu'il y a un enjeu de respect des échéances dans le renouvellement des attestations de conformité.

Considérant les raisons évoquées pour expliquer ces retards, nous nous sommes questionnés à savoir si les unités d'affaires s'accordaient suffisamment de temps pour réaliser le processus de renouvellement des attestations de conformité. En examinant, pour les 13 sites de réservoirs de produits pétroliers à risque élevé de notre échantillon (voir l'annexe 5.2), les dates auxquelles les travaux de vérification avaient été entrepris par rapport à l'échéance de l'attestation en vigueur, nous avons observé les éléments suivants :

- Le SGPI et le SMRA débutent les travaux d'attestation de conformité avec plus de six mois d'avance sur l'échéance de l'attestation de conformité. De plus, seuls le SMRA et le SGPI ont, conjointement, une procédure pour enclencher le processus de renouvellement d'un permis ou d'une attestation de conformité pour un site avec des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé;

²⁰ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 115.

²¹ Lors de la réception de l'avis de retard pour le renouvellement du permis, l'arrondissement de LaSalle a immédiatement réagi en octroyant de gré à gré un contrat à une personne reconnue (spécialiste) pour l'attestation de conformité du réservoir. Or, l'arrondissement n'avait pas à octroyer un tel contrat comme ce n'était pas l'attestation qui arrivait à échéance. Il pouvait simplement remplir le formulaire de renouvellement du permis et le retourner à la RBQ en acquittant les frais de renouvellement.

- L'arrondissement de Lachine a débuté les travaux d'attestation de conformité 16 jours avant l'échéance de cette dernière. Sans même considérer l'incapacité de la personne reconnue (spécialiste) à faire certaines vérifications en raison de l'hiver et de la fermeture du port de plaisance, il s'agit d'un délai qui ne donne pratiquement aucune marge de manœuvre à l'unité d'affaires pour réaliser des correctifs si la personne reconnue (spécialiste) soulève des non-conformités. Dans les faits, la nouvelle attestation a été obtenue 132 jours après l'échéance de l'attestation en vigueur;
- L'arrondissement de LaSalle ne nous a pas fourni de rapport d'attestation de conformité. Nous n'avons pas été en mesure d'établir quand ces travaux ont débuté. Toutefois, les deux attestations obtenues durant la période visée par cet audit ont été obtenues 12 jours avant l'échéance dans un cas et 19 jours après l'échéance dans l'autre cas. Nous considérons que l'arrondissement avait peu de marge de manœuvre dans le premier cas et aucune dans le second;
- Finalement, la DEP présente deux cas totalement différents. Dans un cas, les travaux d'attestation ont débuté 32 jours avant l'échéance. La personne reconnue (spécialiste) n'a exigé aucune correction dans l'immédiat et a émis la nouvelle attestation le jour même. Si des correctifs avaient été exigés avant d'émettre l'attestation, la DEP aurait pu se retrouver dans une situation de retard pour son renouvellement. Dans l'autre cas, pour le renouvellement de l'attestation de conformité du réservoir d'eau de Pointe-Claire, les travaux ont débuté très tôt et la nouvelle attestation a été obtenue près de deux ans (731 jours) avant l'échéance de l'attestation en vigueur. Or, le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*²² exige que les travaux pour l'attestation aient lieu dans les 12 mois précédant l'échéance de l'attestation en vigueur. La DEP devra refaire les travaux d'attestation étant donné que celle obtenue deux ans à l'avance ne sera pas admissible à la RBQ.

Sur la base de ces constats, nous considérons qu'à l'exception du SGPI et du SMRA, les unités d'affaires ne planifient pas adéquatement le renouvellement des attestations de conformité et que ceci entraîne des avis de retard de la RBQ.

²² Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 116.

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle de se doter d'un calendrier de renouvellement des attestations de conformité pour les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé, et ce, afin de les renouveler au moment approprié pour maintenir leur conformité et éviter d'éventuelles sanctions de la Régie du bâtiment du Québec.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES :

3.2.3.B. Service de l'eau

Le Service de l'eau va établir dans le logiciel MAXIMO la génération des avis de renouvellement pour les attestations de conformité et le renouvellement des permis de produits pétroliers. (Échéancier prévu : mai 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

L'arrondissement n'est pas propriétaire d'aucun réservoir à risque élevé. Aucune action n'est prévue.

En ce qui concerne les réservoirs du port de plaisance, l'arrondissement, à titre de gestionnaire de l'équipement, veillera à la création d'un calendrier de renouvellement des attestations de conformité en collaboration avec le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports.

(Échéancier prévu : janvier 2021)

.....

Arrondissement de LaSalle

Les réservoirs seront inventoriés dans notre système intégré de gestion des immeubles et un plan d'entretien préventif sera créé afin de sortir un bordereau de travail au moment opportun de l'année pour exécuter les tâches identifiées au maintien de leur conformité auprès de la Régie du bâtiment du Québec. (Échéancier prévu : septembre 2020)

Complétude du processus d'attestation de conformité des réservoirs

Toujours en lien avec le processus de renouvellement d'une attestation de conformité, nous avons cherché à savoir si les unités d'affaires étaient en mesure de faire la démonstration que l'attestation de conformité d'un réservoir de produits pétroliers à risque élevé est conforme aux exigences du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*. Bien que l'attestation est émise par une personne membre d'un ordre professionnel, nous considérons que les unités d'affaires doivent s'assurer que le travail exécuté est complet et qu'elles payent pour un service professionnel adéquat, voire qu'elles soient en mesure de faire la démonstration que ce service rencontre les exigences réglementaires en vigueur.

Ainsi, nous avons cherché à savoir si les rapports des différentes personnes reconnues (spécialistes) étaient suffisamment complets au sens des exigences du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*²³. À l'exception des arrondissements de Lachine et de LaSalle qui n'ont pu nous fournir de rapports d'attestation de conformité des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé sous leur responsabilité (3 sites sur 13), nous avons constaté qu'il y a une très grande disparité dans les rapports des personnes reconnues (spécialistes). Certains rapports ne mentionnent que les aspects non conformes, tandis que d'autres vont souligner également des aspects conformes. Sur l'ensemble des dix rapports que nous avons examinés, les personnes reconnues (spécialistes) se prononcent (conforme, non conforme, non applicable) sur 2,9 % à 82,1 % des articles du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* sur lesquels elles doivent attester la conformité (les rapports ayant les plus faibles pourcentages sont ceux qui n'abordent que les non-conformités). En l'absence d'une affirmation claire et sans équivoque de la part de la personne reconnue (spécialiste) qu'un réservoir est conforme à une exigence de la RBQ ou que cette exigence ne s'applique pas à ce réservoir, la Ville ne peut pas faire la démonstration hors de tout doute que l'article a été considéré par la personne reconnue (spécialiste) et que le processus d'attestation de conformité est complet. Advenant qu'à la suite d'une telle attestation peu documentée, un incident se produise, il serait difficile pour la Ville de faire la démonstration qu'à la lumière des informations obtenues par la personne reconnue (spécialiste), rien ne lui laissait entrevoir qu'il pourrait y avoir un tel incident.

Nous observons que certains rapports d'attestation de conformité vont mentionner que le travail a été fait selon « *les exigences du Code de sécurité et du Code de construction de la Régie du bâtiment du Québec* » et que « *les non-conformités du réservoir [sont] en lien avec le protocole de vérification du Code de sécurité* » sans toutefois préciser ces exigences et détailler ce protocole. Un autre rapport mentionne que « *le réservoir a été inspecté et vérifié selon une liste de vérification qui liste les requis importants du Code de construction et du Code de sécurité et selon le code CSA B139-15* » sans encore préciser ce qui a véritablement été considéré dans ces codes. Si certains rapports sont toutefois plus précis en mentionnant que « *la vérification de conformité [...] couvrait les exigences des articles du Code de construction et de sécurité mentionnés à l'article 117 du Code de sécurité* », ils ne précisent pas les articles non applicables spécifiquement pour ces réservoirs et donc ceux qui ont été considérés au final.

Considérant que le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*²⁴ exige que la personne reconnue (spécialiste) atteste avoir vu le registre du réservoir et que son contenu est conforme à l'exigence de ce même code²⁵, et considérant, comme nous l'avons mentionné précédemment, que nous avons observé des documents manquants pour chacun des réservoirs pour lesquels nous avons consulté le registre, nous nous questionnons sur l'attestation de conformité que reçoivent les unités d'affaires de la part des personnes reconnues (spécialistes).

²³ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 117.

²⁴ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 117.

²⁵ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 114.

À titre d'exemple, la DEEU a fait réaliser volontairement au printemps 2018 un rapport de conformité des équipements pétroliers de la SEEU afin de comparer les observations à celles faites par la personne reconnue (spécialiste) de 2017. Alors que le rapport de mai 2017 de la personne reconnue (spécialiste) et même celui par la suite de décembre 2018 mentionnent qu'il y a, pour le poste de carburant, conformité à l'exigence d'une vérification annuelle de tout circuit de mise à la terre²⁶, le rapport volontaire du printemps 2018 fait par une autre firme mentionne que « *les documents de référence ne sont pas disponibles pour ces vérifications* ». Il nous est difficile de comprendre comment sur une période de 19 mois, une personne reconnue (spécialiste) peut observer la présence de documents produits annuellement et devant être conservés durant 10 ans, alors qu'une autre personne mentionne qu'ils ne sont pas disponibles. La personne reconnue (spécialiste) mentionne également dans son rapport d'attestation de mai 2017 et celui de décembre 2018 que le limiteur de remplissage des réservoirs souterrains du poste de carburant est conforme à la norme²⁷. Le rapport de conformité fait au printemps 2018 mentionne pour sa part que le réservoir est non conforme, car il n'y a aucun limiteur de remplissage.

Devant ces constats, nous ne pouvons que conclure qu'il existe des divergences importantes dans les rapports faits par les personnes reconnues (spécialistes) et possiblement même dans le travail qui est fait. Dans ce contexte, nous sommes d'avis qu'il est essentiel que les unités d'affaires exigent, de la part des personnes reconnues (spécialistes), des rapports d'attestation de conformité couvrant l'ensemble des points visés par le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* afin de pouvoir être en mesure de faire la démonstration, s'il y a lieu, qu'elles se sont acquittées de leurs responsabilités de propriétaire.

²⁶ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 140.

²⁷ Norme ULC/ORD-C58.15. Il s'agit d'une exigence du CC (article 127) qui doit faire l'objet de la vérification par la personne reconnue (spécialiste).

RECOMMANDATION

3.2.3.C. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle, pour les attestations futures, d'obtenir de la personne reconnue (spécialiste) par la Régie du bâtiment du Québec un rapport complet de l'attestation de conformité dans lequel elle se prononce sur l'ensemble des points visés à l'article 117 du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*, et ce, afin de s'assurer que le processus d'attestation de conformité des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé est complet et conforme aux exigences règlementaires.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.C. Service du matériel roulant et des ateliers

Valider que les attestations de conformité couvrent l'ensemble des points visés à l'article 117 du code de sécurité de la Loi sur le bâtiment. Obtenir la grille du protocole d'inspection fournie par la Régie du bâtiment du Québec dans nos rapports d'inspection. (Échéancier prévu : décembre 2020)

.....

Service de la gestion et de la planification immobilière

Lors de la demande d'offre de services, stipuler que nous voulons avoir la grille du protocole d'inspection fournie par la Régie du bâtiment du Québec dans nos rapports d'inspection. (Échéancier prévu : lors du prochain contrat qui sera octroyé en juin 2020)

.....

Service de l'eau

Le Service de l'eau va élaborer un devis pour encadrer la demande d'attestation de conformité des installations de produits pétroliers par la personne reconnue par la Régie du bâtiment du Québec, basé sur protocole de vérification de la Régie du bâtiment du Québec. (Échéancier prévu : août 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

En ce qui concerne les réservoirs du port de plaisance, l'arrondissement recevait un document sommaire. Le rapport complet était envoyé directement au gouvernement et par la suite, l'attestation de conformité était émise. À titre de gestionnaire de l'équipement, l'arrondissement s'assurera d'obtenir le rapport complet lors de chaque attestation et ce dernier sera conservé au registre. (Échéancier prévu : juin 2021)

Arrondissement de LaSalle

Pour s'assurer que tous les items nécessaires à l'attestation de conformité ont été validés par la personne reconnue (le spécialiste) par la Régie du bâtiment du Québec, un formulaire sera créé et attaché directement au bordereau de travail dans le système intégré de gestion des immeubles et remis à la personne reconnue (le spécialiste), afin de le compléter et de le signer. Ensuite, le document sera sauvegardé et archivé dans le système intégré de gestion des immeubles – directement sur le réservoir inventorié. (Échéancier prévu : septembre 2020)

Démonstration des corrections des non-conformités

Dans le processus d'attestation de conformité d'un réservoir de produits pétroliers à risque élevé, si des non-conformités sont soulevées par la personne reconnue (spécialiste), elles doivent être corrigées avant que l'attestation soit émise. La preuve de ces corrections doit être présentée à la personne reconnue (spécialiste). C'est dans ce contexte que nous avons cherché à savoir si les unités d'affaires avaient fait les correctifs requis aux non-conformités soulevées avant de recevoir l'attestation de conformité. Sur la base des sites sélectionnés, les arrondissements de Lachine et de LaSalle n'ont pas été en mesure de nous remettre des copies des rapports de vérification de conformité produits par des personnes reconnues (spécialistes) pour trois sites. Pour ce qui est des autres sites, 10 ont fait l'objet de rapports, mais six d'entre eux avaient des non-conformités. Dans quatre cas, au SMRA ou au SGPI, nous avons eu l'évidence que les corrections de ces non-conformités ont été faites avant que la personne reconnue (spécialiste) n'émette l'attestation de conformité. Dans deux autres cas, à la DEP, bien que des non-conformités figurent dans la section du rapport intitulée « *Non-conformités selon le protocole de vérification du Code de sécurité* », les personnes reconnues (spécialistes) (elles travaillent toutes les deux pour la même firme) mentionnent que « *les non-conformités listées dans cette section sont celles qui doivent obligatoirement être corrigées avant la prochaine attestation de conformité* », soit en 2022 pour le site de l'usine d'eau potable de Dorval, et en 2024 pour le site du réservoir d'eau potable de Pointe-Claire. Il s'agit ici d'une approche que seule cette firme applique parmi celles observées. C'est ainsi que la DEP considère à la suite de ces deux vérifications, qu'aucune correction n'est requise dans l'immédiat. Or, le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*²⁸ mentionne que la personne reconnue (spécialiste) doit attester que l'équipement pétrolier répond aux exigences du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* et du CC ou informer « le propriétaire des irrégularités qu'elle a relevées et des motifs de son refus de produire l'attestation de conformité requise ». Ce report de l'obligation de mettre en place des correctifs dès à présent pour une non-conformité, en plus d'aller à l'encontre du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*, ouvre la porte à ce que les non-conformités perdurent. En effet, nous avons examiné les recommandations en lien avec ces non-conformités et celles qui ne sont que des pistes d'amélioration selon les bonnes pratiques en vigueur

²⁸ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 117.

figurant dans ces 10 rapports d'attestation de conformité, et nous avons demandé aux unités d'affaires concernées de nous présenter les preuves des corrections faites. Sur les 12 recommandations obligatoires (non-conformités), toutes avaient été mises en application (100 %), tandis que pour les 25 recommandations non obligatoires, seulement 10 avaient été mises en application (40 %) (voir le tableau 4 qui présente ces proportions par unité d'affaires).

Il faut rappeler que la responsabilité du propriétaire d'un réservoir de produits pétroliers ne se limite pas uniquement à le faire vérifier et à corriger les non-conformités détectées dans le cadre du processus d'attestation de conformité. Le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* exige que les équipements pétroliers soient étanches pour prévenir les risques d'explosion, d'incendie, de déversement ou autres accidents²⁹ et que le propriétaire doive s'assurer que les procédés et les équipements pétroliers sont sécuritaires³⁰.

Tableau 4 – Répartition des corrections faites par les unités d'affaires selon que les recommandations sont obligatoires ou non par la personne reconnue (spécialiste)

UNITÉ D'AFFAIRES	NOMBRE DE SITES CONSIDÉRÉS	RECOMMANDATIONS OBLIGATOIRES (NON-CONFORMES)			RECOMMANDATIONS NON OBLIGATOIRES		
		NOMBRE	CORRECTIONS FAITES		NOMBRE	CORRECTIONS FAITES	
			OUI	NON		OUI	NON
DEEU	2	0	0	0	8	4 (50 %)	4 (50 %)
DEP	2	0	0	0	8	1 (13 %)	7 (87 %)
SMRA	4	7	7 (100 %)	0	4	1 (25 %)	3 (75 %)
SGPI	2	5	5 (100 %)	0	5	4 (80 %)	1 (20 %)
TOTAL	10	12	12 (100 %)	0	25	10 (40 %)	15 (60 %)

²⁹ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 134.

³⁰ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 133.

RECOMMANDATION

3.2.3.D. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle d'exiger de la personne reconnue (spécialiste) par la Régie du bâtiment du Québec que l'attestation de conformité soit accompagnée d'un document confirmant avoir pris connaissance des correctifs apportés par l'unité d'affaires et signifiant qu'ils ont été jugés appropriés et suffisants afin de démontrer que les non-conformités identifiées n'avaient plus lieu d'être avant l'émission de cette attestation.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.D. Service du matériel roulant et des ateliers

Valider que les correctifs requis ont été réalisés par un spécialiste reconnu par la Régie du bâtiment du Québec et que les installations sont conformes avant l'émission de l'attestation. Obtenir un formulaire type d'acceptation des travaux qui devra être complété par la personne reconnue lorsque les travaux seront complétés et acceptés. (Échéancier prévu : octobre 2020)

.....

Service de la gestion et de la planification immobilière

Rédiger un formulaire type qui devra être complété par la personne reconnue lorsque les travaux seront complétés et acceptés. (Échéancier prévu : juin 2020)

.....

Service de l'eau

Le Service de l'eau va inclure au devis, pour encadrer la demande d'attestation de conformité des installations de produits pétroliers par la personne reconnue par la Régie du bâtiment du Québec un formulaire d'acceptation des correctifs apportés, s'il y a lieu. (Échéancier prévu : août 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

En ce qui concerne les réservoirs du port de plaisance, l'arrondissement, à titre de gestionnaire de l'équipement, obtiendra avant chaque attestation, un document confirmant que les correctifs apportés par l'unité d'affaires ont été jugés appropriés et suffisants, afin de démontrer que les non-conformités identifiées n'avaient plus lieu d'être avant l'émission de la nouvelle attestation. Le document sera archivé dans le nouveau registre officiel. (Échéancier prévu : janvier 2021)

.....

Arrondissement de LaSalle

Le document accompagnant l'attestation de conformité, confirmant avoir pris connaissance des correctifs apportés sera identifié à même le bordereau de travail remis à la personne reconnue (le spécialiste) et exigé (avec annotations et signatures) au moment de la délivrance de l'attestation de conformité dudit réservoir. (Échéancier prévu : septembre 2020)

Choix des personnes reconnues (spécialistes) par la Régie du bâtiment du Québec pour le processus d'attestation de conformité des réservoirs

La personne reconnue (spécialiste) ne peut se trouver dans une situation de conflit d'intérêts³¹ lorsqu'elle atteste la conformité d'un réservoir de produits pétroliers à risque élevé. Nous avons voulu nous assurer que des mécanismes avaient été mis en place par les unités d'affaires pour choisir des personnes reconnues (spécialistes) n'ayant pas apparence de conflits d'intérêts. Sur les 13 dossiers d'attestation de conformité pour des réservoirs de produits pétroliers (voir l'annexe 5.2), nous avons identifié trois cas de figure qui pourraient soulever des questions quant à l'apparence de conflit d'intérêts qu'il pourrait y avoir pour la personne reconnue (spécialiste). Nous n'affirmons pas ici qu'il y a un conflit d'intérêts, mais qu'il y a à tout le moins une apparence de conflit d'intérêts :

- La personne reconnue (spécialiste) contracte, à même son contrat avec la DEEU, un mandat d'entretien des équipements pétroliers. L'exercice avait été fait en 2017 alors que le renouvellement de l'attestation était en retard. Autant la DEEU que la personne reconnue (spécialiste) y voyaient un avantage, car la firme spécialisée pouvait alors faire, au fur et à mesure de la vérification, les corrections requises. Pour la vérification de 2019, alors que les travaux ont été entrepris 122 jours avant la date d'échéance de l'attestation, la même formule a été reprise par la personne reconnue (spécialiste) qui a de nouveau fait directement affaire avec la même firme d'entretien :
 - Comme le contrat entre la personne reconnue (spécialiste) et la DEEU est forfaitaire et que la firme d'entretien est payée par la personne reconnue (spécialiste), il existe un risque que cette dernière limite les non-conformités identifiées lors de son travail d'inspection afin de minimiser le travail de la firme d'entretien dans le dessein de conserver la plus grande partie des honoraires du contrat avec la DEEU;

- La personne reconnue (spécialiste) qui a fait les attestations de conformité pour le site de la rue St-Urbain et le site du boulevard St-Joseph Est (tous deux sous la responsabilité du SGPI) s'est appuyée sur des documents démontrant le fonctionnement des systèmes de vérification des fuites qui avaient été testés par la firme pour laquelle elle travaille :
 - Il est légitime de se questionner dans ce contexte, sur le risque que la personne reconnue (spécialiste) soit moins exigeante envers les documents prouvant la réalisation des tests sachant qu'ils ont été faits par ses collègues;

³¹ Le CC.8.13 considère deux formes de conflit d'intérêts, soit d'exécuter des travaux sur des équipements pétroliers, des travaux de décontamination des lieux pollués par des produits pétroliers ou en contrôler l'exécution à titre d'entrepreneur ou d'employé, ou encore d'avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui exécute de tels travaux, qui exerce des activités de conception ou de fabrication d'équipements pétroliers ou qui exerce des activités dans le domaine de la vente, de l'entreposage ou du transport de produits pétroliers.

- Pour ces deux mêmes immeubles sous la responsabilité du SGPI, des travaux ont été faits sur les équipements pétroliers il y a plus d'une dizaine d'années. La Ville avait à l'époque accordé deux mandats pour la réalisation des plans et devis à une firme spécialisée en produits pétroliers. Le mandat de la firme était de « *réaliser l'ingénierie de conception pour la mise en conformité des installations pétrolières, et ce, par la préparation des plans et devis* ». La firme a eu également le mandat pour « *offrir un support technique aux étapes déterminantes de la construction* » et en signifiant à l'entrepreneur les directives de changement requises à la suite de l'observation des dessins des pièces proposées par l'entreprise. Or, cette firme qui a fait les plans et devis est la même que celle pour qui travaille la personne reconnue (spécialiste) qui doit attester la conformité des réservoirs de produits pétroliers :
 - Bien qu'il s'agisse d'exemples d'implication d'une firme dans des plans et devis remontant à plusieurs années, ceci démontre qu'il est possible qu'une personne reconnue (spécialiste) puisse être associée à des travaux ayant eu lieu à la Ville sur des réservoirs de produits pétroliers. Dans ce contexte, il y a lieu de se questionner sur le risque de manque d'indépendance que peut avoir la personne reconnue (spécialiste) qui doit se prononcer sur le travail fait dans le passé par ses collègues et son employeur.

La *Loi sur les contrats des organismes publics* (article 14, C-65.1) recommande notamment pour assurer une saine gestion d'un contrat de valeur inférieure au seuil de l'appel d'offres public³² « *d'effectuer une rotation parmi les concurrents ou les contractants auxquels l'organisme fait appel ou de recourir à de nouveaux concurrents ou contractants* »³³. Or, aucune unité d'affaires n'a été en mesure de nous démontrer qu'un processus officiel de rotation des personnes reconnues (spécialistes) était mis en place. Dans le même ordre d'idée, le SGPI qui accorde les contrats de vérification de la conformité pour les équipements pétroliers sous sa responsabilité et sous la responsabilité du SMRA, mentionne préférer faire affaire avec la même personne reconnue (spécialiste), car il y a trop de variabilité dans les pratiques. En effet, les 6 sites relevant du SGPI ou du SMRA dont nous avons examiné les rapports d'attestation de conformité ont tous été produits par la même personne reconnue (spécialiste).

³² Une personne reconnue (spécialiste) a facturé 1 740 \$ au SGPI pour la vérification de trois sites. Une autre personne reconnue (spécialiste) a eu un contrat de 9 650 \$ pour la vérification de la conformité des équipements pétroliers de la SEEU et de la station de pompage Rhéaume. Ce montant incluait également l'entretien préventif fait par une tierce partie.

³³ La *Loi sur les contrats des organismes publics* ne s'applique pas au secteur municipal, mais est présentée ici pour démontrer ce qui est exigé des organismes publics et parapublics québécois et qui pourrait être une bonne pratique pour la Ville.

RECOMMANDATION

3.2.3.E. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle de mettre en place des mécanismes de contrôle visant à octroyer des contrats d'attestation de conformité à une personne reconnue (spécialiste) par la Régie du bâtiment du Québec exempte d'apparence de conflits d'intérêts et de lui faire signer une déclaration d'indépendance, et ce, afin d'assurer à la Ville l'indépendance de cette personne dans son travail d'attestation de la conformité des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.E. Service de la gestion et de la planification immobilière

Rédiger une déclaration d'indépendance type qui devra être signée par la personne reconnue pour chaque installation. (Échéancier prévu : juin 2020)

.....

Service de l'eau

Le Service de l'eau va inclure au devis, pour encadrer la demande d'attestation de conformité des installations de produits pétroliers, une lettre de déclaration d'indépendance à signer par la personne reconnue par la Régie du bâtiment du Québec avant de procéder à la réalisation de l'inspection. (Échéancier prévu : août 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

En ce qui concerne les réservoirs du port de plaisance, l'arrondissement, à titre de gestionnaire de l'équipement, obtiendra de la part des professionnels (des spécialistes reconnus), une déclaration d'indépendance. Le document sera archivé dans le nouveau registre officiel. (Échéancier prévu : janvier 2021)

.....

Arrondissement de LaSalle

Cette déclaration d'indépendance sera attachée au bordereau de travail remis à la personne reconnue (le spécialiste) pour signature visant à exempter l'apparence de conflits d'intérêts. Ensuite, ce document sera numérisé, sauvegardé et archivé directement dans le système intégré de gestion des immeubles sur ledit réservoir. (Échéancier prévu : septembre 2020)

RECOMMANDATION

3.2.3.F. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle de se doter d'un mécanisme de rotation dans le choix des personnes reconnues (spécialistes) par la Régie du bâtiment du Québec pour réaliser les vérifications de conformité des équipements pétroliers, et ce, afin de s'assurer d'avoir un regard nouveau sur ces équipements et de favoriser l'observation de toutes les non-conformités en lien avec la réglementation en vigueur.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.F. *Service de la gestion et de la planification immobilière*

Nous allons faire une rotation des fournisseurs dans l'octroi de nos contrats lors des inspections. (Échéancier prévu : juin 2020)

.....

Service de l'eau

Le Service de l'eau établira une liste d'inspecteurs qu'elle va préqualifier, afin de faire une rotation pour la personne reconnue par la Régie du bâtiment du Québec qui procédera à la vérification. (Échéancier prévu : juin 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

L'arrondissement de Lachine mettra en place un registre des professionnels (des spécialistes reconnus) qui permettra la rotation des assignations.

L'arrondissement de Lachine proposera aux autres intervenants visés par le présent audit à ce qu'une demande soit adressée auprès du Service de l'approvisionnement pour l'obtention d'une entente cadre.

(Échéancier prévu : janvier 2021)

.....

Arrondissement de LaSalle

En sachant que les vérifications de conformité des équipements pétroliers sont requises tous les quatre ans et que sur le site de la Régie du bâtiment du Québec on retrouve la liste des personnes reconnues (des spécialistes), une note sera inscrite au bordereau de travail, afin d'utiliser cette liste de la Régie du bâtiment du Québec, tout en précisant à donner le mandat à un autre spécialiste que celui de la dernière fois.

(Échéancier prévu : septembre 2020)

3.2.4. Fermeture temporaire d'un réservoir de produits pétroliers

3.2.4.A. Contexte et constatations

La Ville a des obligations comme propriétaire de réservoirs de produits pétroliers à risque élevé lorsque ces derniers sont temporairement fermés. En effet, lorsqu'un réservoir souterrain de produits pétroliers à risque élevé n'est pas utilisé durant une période de plus de 180 jours, mais moins de deux ans, le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*³⁴ exige qu'il soit vidé s'il contient de l'essence ainsi que la tuyauterie, les distributeurs de carburant et les pompes, que si des calculs attestent que la nappe phréatique peut soulever un réservoir, il doit le remplir d'un produit pétrolier autre que de l'essence, et que le niveau de carburant soit jaugé mensuellement durant cette période de fermeture.

Parmi les unités d'affaires auditées, l'arrondissement de Lachine, à titre de responsable de réservoirs de produits pétroliers à risque élevé au port de plaisance de l'arrondissement, est visé par cette exigence. En effet, le port de plaisance de l'arrondissement de Lachine est en exploitation du 15 mai au 15 octobre, soit durant 153 jours par année; les réservoirs souterrains ne sont donc pas utilisés pendant 212 jours par année. Nous n'avons pas pu consulter de documents démontrant le jaugeage mensuel de ces réservoirs durant les mois d'hiver 2017-2018 et 2018-2019, car, selon l'information obtenue par l'arrondissement, ces mesures ne sont pas faites en raison d'un accès difficile aux réservoirs durant l'hiver. De plus, les deux réservoirs sont maintenus aux trois quarts de leur capacité afin d'éviter un effet de poussée par la nappe phréatique au printemps. Le réservoir d'essence n'est donc pas vidé comme exigé par le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* (il s'agit d'une seconde non-conformité à ce même article).

Advenant qu'il y ait une fuite sur un de ces réservoirs durant l'hiver, ce ne serait alors qu'au printemps que l'arrondissement pourrait en être conscient, donnant suffisamment de temps pour que les produits pétroliers contaminent les sols et possiblement migrent vers le fleuve.

³⁴ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 176.

RECOMMANDATION

3.2.4.B. Nous recommandons à l'arrondissement de Lachine de mettre en place une procédure afin de s'assurer que les exigences du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* soient respectées pour les réservoirs dont aucun carburant n'est extrait durant une période de plus de 180 jours, et ce, afin de se conformer à la réglementation en vigueur et de s'assurer de prendre les mesures nécessaires pour détecter promptement toute fuite de carburant pouvant impacter l'environnement.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.4.B. Arrondissement de Lachine

*Cette recommandation est exclusive à l'arrondissement de Lachine puisque les activités du port de plaisance sont fermées entre le 15 octobre et le 15 mai. L'arrondissement, à titre de gestionnaire, travaillera avec le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports sur une évaluation des coûts concernant la fermeture des réservoirs pétroliers.
(Échéancier prévu : janvier 2021)*

3.2.5. Exploitation d'un réservoir de produits pétroliers appartenant à la Ville par une entreprise privée

3.2.5.A. Contexte et constatations

Comme mentionné précédemment, l'arrondissement de Lachine a accordé un contrat à une entreprise privée pour gérer le port de plaisance, incluant l'opération du poste de carburant³⁵. Le devis technique de l'appel d'offres pour la gestion du port de plaisance de Lachine en août 2018 mentionne que l'adjudicataire est entièrement responsable de l'opération du poste d'essence et qu'il doit notamment préparer des rapports d'entretien des pompes à essence et les acheminer mensuellement à l'arrondissement.

Selon l'information que nous a transmise l'arrondissement, c'est l'entreprise privée qui fait ou fait faire les tests et les vérifications des équipements, qui planifie l'entretien préventif des pompes et gère le renouvellement du permis d'exploitation des réservoirs ainsi que l'attestation de conformité. Plusieurs des documents obtenus de l'arrondissement provenaient directement de l'entreprise privée et cette dernière a dû être consultée par l'arrondissement à plusieurs reprises pour répondre à nos questions en lien avec la gestion et l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers du port de plaisance. L'arrondissement dit ne pas recevoir de rapport de la personne reconnue (spécialiste) à la suite du processus d'attestation de la conformité des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé.

³⁵ Le contrat actuellement en vigueur va du 1^{er} décembre 2018 au 30 novembre 2021. L'entreprise avait toutefois remporté les appels d'offres précédents et occupe cette fonction depuis le 1^{er} décembre 2014.

Force est d'admettre que c'est l'entreprise privée qui contrôle et décide de la gestion du poste de carburant de la marina et donc également des réservoirs de produits pétroliers. Pour sa part, l'arrondissement paie les différentes factures en lien avec l'entretien des réservoirs et signe les documents exigés pour le renouvellement du permis ou de l'attestation de conformité et les renvoie à la RBQ avec le paiement requis. Toutefois, la responsabilité officielle des réservoirs de produits pétroliers du port de plaisance revient à l'arrondissement selon la RBQ comme en témoigne le permis d'exploitation qui est fait au nom de l'arrondissement. Ainsi, advenant que la RBQ sévisse à l'égard d'une non-conformité en lien avec ces réservoirs de produits pétroliers, ce ne serait pas l'entreprise qui exploite le port de plaisance qui serait visée, mais l'arrondissement. À titre d'exemple, les permis de 2017 et 2019 ont été renouvelés en retard. C'est l'arrondissement de Lachine qui a reçu les derniers avis de la RBQ et non l'entreprise privée. Ces derniers avis mentionnaient que l'arrondissement s'exposait à une amende pouvant aller jusqu'à 85 945 \$ en raison de l'exploitation des réservoirs sans permis. Sur la base de ces observations, nous considérons que l'arrondissement de Lachine n'a pas assez d'information de la part de l'entreprise sur la gestion qui est faite des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé pour s'assurer d'une exploitation, au nom de la Ville, conforme à la réglementation en vigueur.

RECOMMANDATION

3.2.5.B. Nous recommandons à l'arrondissement de Lachine d'intégrer au contrat avec l'entreprise gérant le port de plaisance, une disposition prévoyant une liste exhaustive des exigences qu'elle doit respecter en lien avec le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*, et ce, afin que l'arrondissement puisse s'assurer, à titre de responsable de la gestion contractuelle du port de plaisance, de la conformité de ces réservoirs.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.5.B. Arrondissement de Lachine

Cette recommandation est exclusive à l'arrondissement de Lachine puisque les activités du port de plaisance sont gérées par une entreprise externe.

Le devis technique de l'appel d'offres pour la gestion du port de plaisance de Lachine (août 2018) mentionne que l'adjudicataire est entièrement responsable de l'opération du poste d'essence et qu'il doit notamment préparer des rapports d'entretien des pompes à essence et les acheminer mensuellement à l'arrondissement.

Pour l'année 2020, l'arrondissement de Lachine s'assurera du rapatriement aux archives de l'arrondissement de l'ensemble des documents propres aux réservoirs pétroliers se trouvant auprès de l'adjudicataire.

De plus, les attestations de conformité futures devront être émises au nom du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports. La nouvelle attestation devra être obtenue au début de la saison 2021.

(Échéancier prévu : janvier 2021)

3.3. Gestion de la désuétude des réservoirs de produits pétroliers

3.3.A. Contexte et constatations

Comme tout équipement, un réservoir de produit pétrolier a une durée de vie limitée. Plus le réservoir vieillit, plus les risques d'une défaillance ou d'une fuite augmentent. Il est donc de la responsabilité de la Ville d'avoir la connaissance de l'état des réservoirs pour appuyer les décisions de remplacement ou de réparation préventive. Nous avons cherché à déterminer si les unités d'affaires étaient outillées pour évaluer quand il était nécessaire de remplacer un réservoir de produits pétroliers.

Parmi les unités d'affaires auditées, nous avons constaté que le SMRA et le SGPI ont été en mesure de nous fournir des indicateurs de durée de vie pour leurs réservoirs ou des critères pour juger de leur désuétude. Du côté du SMRA, la durée de vie théorique du réservoir est fonction du matériel (acier / fibre de verre), du type de paroi (simple ou double) et de son emplacement (souterrain ou hors sol). Du côté du SGPI, la criticité d'un réservoir est évaluée de 1 (prioritaire) à 5 (aucune problématique) en considérant également s'il s'agit d'un réservoir à simple ou double paroi, son âge (l'âge critique considéré est de 30 ans), s'il est muni d'un bassin de rétention et s'il est en acier.

Nous avons aussi constaté que les autres unités d'affaires sélectionnées, soit le Service de l'eau, l'arrondissement de Lachine et l'arrondissement de LaSalle n'ont pas été en mesure de nous fournir des indicateurs de durée de vie pour leurs réservoirs ou des critères pour juger de leur désuétude. Nous sommes d'avis que ces unités d'affaires devraient avoir une connaissance de l'âge des réservoirs et de leur niveau de désuétude selon des critères établis.

En l'absence de critères pour l'ensemble des unités d'affaires auditées, nous avons appliqué les critères du SMRA et du SGPI aux 23 sites de notre échantillon (voir l'annexe 5.2). Cet exercice nous a permis de déterminer les sites comportant des réservoirs ayant atteint leur durée de vie théorique. Pour ces réservoirs, nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure les unités d'affaires avaient pris des actions en vue de les remplacer. Sur la base de cette analyse, nous arrivons aux constats suivants :

- Un total de neuf sites sur les 23 auraient des réservoirs de produits pétroliers ayant atteint leur durée de vie théorique selon les critères du SMRA ou du SGPI;
- Un remplacement des réservoirs est prévu par l'unité d'affaires pour quatre de ces neuf sites, soit quatre postes de carburant :
 - Toutefois, pour les deux réservoirs souterrains du poste de carburant de la SEEU (39 ans d'âge et une durée de vie théorique de 30 ans selon le SMRA), sous la responsabilité du SMRA, bien qu'il y ait un projet d'inscrire au programme triennal d'immobilisations pour leur remplacement, nous observons un glissement dans le temps dans la réalisation

de ce projet. Au programme triennal d'immobilisations 2018-2020, il était prévu de remplacer ces deux réservoirs en 2018. Au programme triennal d'immobilisations de 2019-2021, cette échéance a été déplacée en 2020. La dernière version de la planification des projets de remplacement des réservoirs de carburant obtenue du SMRA prévoit en effet le remplacement en 2020, ce qui amènera ces réservoirs à 40 ans d'âge. Or, la personne reconnue (spécialiste) qui a attesté leur conformité en mai 2017 mentionnait un état de corrosion important dans les deux réservoirs et recommandait « *fortement de remplacer les deux réservoirs souterrains à plus ou moins court terme* ». En décembre 2018, lors d'une nouvelle vérification de conformité, la même personne reconnue (spécialiste) écrivait dans son rapport que « *nous nous attendions à ce qu'ils soient remplacés, ce qui n'est pas le cas* ». Un tel report dans le temps du remplacement de ces réservoirs nous apparaît risqué compte tenu de leur âge et des mises en garde de la personne reconnue (spécialiste) qui en a fait les attestations les deux dernières fois;

- Il y a donc cinq sites, dont des réservoirs qui auraient atteint leur durée de vie théorique et pour lesquels les unités d'affaires n'ont pas prévu jusqu'à maintenant de remplacement :
 - Au site du port de plaisance de l'arrondissement de Lachine, les deux réservoirs de carburant (33 ans d'âge) ont atteint leur durée de vie théorique (30 ans) et le type de réservoirs fait en sorte qu'il se classerait dans une criticité de cote 1 s'ils étaient sous la responsabilité du SGPI. Le programme triennal d'immobilisations de 2016-2018, de 2017-2019 et de 2018-2020 mentionnaient que dans le cadre du projet Plan de l'eau, le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports prévoyait différents aménagements riverains, dont au port de plaisance de Lachine, afin « *d'assurer la sécurité, la viabilité et le succès de cet espace voué à des activités nautiques* », notamment des travaux sur les réservoirs de carburant. Rappelons que selon une entente entre la Ville et l'arrondissement de Lachine en 2015, la prise en charge du port de plaisance était sous la responsabilité de ce service et que les investissements devaient venir de son programme triennal d'immobilisations. Or, une note au programme triennal d'immobilisations 2018-2020 mentionnait qu'à partir de 2019, le projet Plan de l'eau serait entièrement consacré à des acquisitions en bordure de la Rivière-des-Prairies et des terrains en bordure du fleuve Saint-Laurent. Le programme triennal d'immobilisations 2019-2021 ne fait plus aucunement mention de travaux au port de plaisance de l'arrondissement de Lachine et sur les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé. Il faut souligner que ces réservoirs sont à proximité de l'eau et qu'ils alimentent un poste de carburant utilisé par des citoyens (plaisanciers). Une défaillance de ces réservoirs pourrait avoir une conséquence sur l'environnement ou la sécurité des citoyens;

- Pour deux sites distincts étant des stations de pompage sous la responsabilité de la DEEU, les réservoirs de diesel coloré (25 ans d'âge) ont dépassé la durée de vie théorique du SMRA (20 ans selon le SMRA). Considérant que notre échantillon de sites contenait deux stations de pompage des eaux usées et qu'elles se révèlent ici comme ayant dépassé leur durée de vie théorique, il y aurait lieu pour le Service de l'eau d'entreprendre un exercice d'évaluation de la désuétude de l'ensemble des réservoirs de produits pétroliers sur son réseau;
- À la SEEU, les six génératrices sont alimentées en diesel coloré par des réservoirs auxiliaires (39 ans d'âge) construits à même la base de chaque génératrice. La personne reconnue (spécialiste) en mai 2017 mentionnait que « *les réservoirs auxiliaires ont atteint, à plus de 30 ans de services, leurs âges de fin de vie utile. Nous recommandons de mettre en place un projet pour remplacer ces équipements à plus ou moins court terme* ». Or, aucun projet de remplacement n'a été porté à notre attention par la DEEU pour ces réservoirs auxiliaires. De par leur conception à même les génératrices, il s'agirait d'un projet de remplacement complexe aux dires du Service de l'eau. Considérant ceci, il nous apparaît d'autant plus pertinent de prévoir dès maintenant un projet de remplacement et de faire un suivi serré de l'état de ces réservoirs le temps que ce projet de remplacement se concrétise;
- Un réservoir extérieur hors sol à la caserne 62 à Dorval (28 ans d'âge) a une criticité de niveau 2 selon le SGPI, mais aurait dépassé sa durée de vie théorique de 8 ans déjà selon les critères du SMRA (20 ans).

En nous appuyant sur des critères utilisés par le SMRA et le SGPI, nous ne pouvons que constater que certains réservoirs de produits pétroliers semblent avoir atteint ou dépassé leur durée de vie théorique. Toutefois, comme le présent rapport d'audit ne se veut pas une évaluation technique de la désuétude des réservoirs, nous laissons le soin aux unités d'affaires de réaliser les études nécessaires pour établir la désuétude de leurs réservoirs. Néanmoins, pour les six réservoirs auxiliaires des génératrices à la SEEU et les deux réservoirs souterrains du poste de carburant de la SEEU, nous constatons que le Service de l'eau et le SMRA n'ont pas mis en action les recommandations faites à deux reprises, en 2017 et 2018, par une personne reconnue (spécialiste) à l'effet qu'il est nécessaire de les remplacer. Nous croyons que les mesures nécessaires doivent être entreprises pour procéder à leur remplacement.

Par ailleurs, au-delà de connaître l'âge des réservoirs et de se doter de critères pour déterminer quand un réservoir devrait faire l'objet d'un remplacement, nous nous sommes questionnés à savoir si les unités d'affaires avaient un plan de gestion de la désuétude comprenant une méthodologie permettant d'identifier et de prioriser les réservoirs à remplacer, un plan d'action pour les remplacer et un budget. Aucune unité d'affaires n'a un tel plan de gestion dans sa globalité. Celui qui peut s'en rapprocher le plus sans toutefois être complet est celui du SMRA. En plus d'avoir des critères pour fixer la durée de vie théorique des réservoirs, ce service s'est doté d'un plan d'investissement sur trois ans

pour remplacer les réservoirs les plus à risque³⁶. Au SGPI, comme présentée précédemment, une classification interne a été faite du niveau de criticité des réservoirs. Selon la liste des réservoirs obtenue de ce service, deux sites auraient encore des réservoirs avec un niveau de criticité de 1, prioritaire. Comme l'a fait le SMRA, cette priorisation des réservoirs devrait s'accompagner d'un plan d'investissement pour réaliser les projets de remplacement prioritaire identifiés. Considérant les conséquences pouvant découler d'un incident avec un réservoir de produits pétroliers, il nous apparaît nécessaire que les unités d'affaires ayant de tels réservoirs sous leur responsabilité se dotent d'un plan de gestion de la désuétude et le mettent en application.

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de procéder, comme recommandé par une personne reconnue (spécialiste) en 2017 et en 2018, au remplacement des deux réservoirs souterrains du poste de carburant à la Station d'épuration des eaux usées, et ce, afin de s'assurer qu'ils ne présentent pas un risque indu pour l'environnement, les infrastructures de la Ville et les utilisateurs.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.B. *Service du matériel roulant et des ateliers*

Travaux actuellement en cours – Produire un échéancier à jour des travaux de remplacement du poste de carburant. (Échéancier prévu : mars 2020)

³⁶ Le SMRA a un projet inscrit au programme triennal d'immobilisations 2020-2022 pour des mises à niveau des postes de carburant, dont le remplacement de réservoirs de produits pétroliers. Un budget annuel de 775 000 \$ est prévu. Selon la planification du SMRA pour les travaux de remplacement des réservoirs que nous avons observée, ce budget n'est pas suffisant pour réaliser les travaux prévus en 2020, où des réservoirs dans deux postes de carburant sont à remplacer pour un montant total de 1 050 000 \$.

RECOMMANDATION

3.3.C. Nous recommandons au Service de l'eau de procéder, comme recommandé par une personne reconnue (spécialiste) en 2017 et en 2018, au remplacement des six réservoirs auxiliaires des génératrices à la Station d'épuration des eaux usées, et ce, afin de s'assurer qu'ils ne présentent pas un risque indu pour l'environnement, les infrastructures de la Ville et les utilisateurs.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.C. Service de l'eau

La Direction de l'épuration des eaux usées a mandaté une firme d'inspection spécialisée afin d'effectuer la vérification de l'état des six réservoirs auxiliaires des génératrices. Les rapports d'inspection ont démontré que les réservoirs sont en bon état et sont aptes à retourner en service. Les rapports émis recommandent une prochaine inspection en 2024.

(Échéancier prévu : complété)

RECOMMANDATION

3.3.D. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle de se doter d'un plan de gestion de la désuétude des réservoirs de produits pétroliers sous leur responsabilité qui inclut une méthodologie d'identification et de priorisation des réservoirs à remplacer, l'établissement des budgets nécessaires, et de le mettre en œuvre, et ce, afin de s'assurer que ces unités d'affaires aient des équipements pétroliers sécuritaires pour l'environnement, les infrastructures de la Ville, les utilisateurs et les citoyens.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.3.D. Service du matériel roulant et des ateliers

Planification effective des investissements requis aux postes de carburant municipaux sur un horizon de 3 ans (de 2020 à 2023).

(Échéancier prévu : complété)

.....

Service de la gestion et de la planification immobilière

Le Service de la gestion et de la planification immobilière dispose déjà d'un mécanisme pour coter les réservoirs non réglementés qui alimentent les groupes électrogènes. Nous ferons une liste de planification des travaux de remplacement de ces réservoirs en fonction des informations sur la désuétude de nos réservoirs. Cette liste dressera un échéancier de remplacement des réservoirs. (Échéancier prévu : mars 2020)

Service de l'eau

Le Service de l'eau va élaborer un plan de gestion des actifs spécifiques pour les réservoirs pétroliers. (Échéancier prévu : août 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

Les réservoirs de produits pétroliers seront ajoutés à la liste des actifs dans le bilan annuel demandé par la Ville de Montréal. La désuétude sera basée principalement sur la durée de vie de l'actif et les inspections régulières qui seront faites.

La gestion de désuétude pour le réservoir du port de plaisance relève du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports. Ceux-ci sont déjà au courant de la désuétude des actifs. L'arrondissement s'engage à fournir toute la documentation nécessaire demandée par le propriétaire.

(Échéancier prévu : janvier 2021)

.....

Arrondissement de LaSalle

Les données techniques et la fiche signalétique de chaque réservoir ainsi que la provenance (le manufacturier) dudit réservoir seront enregistrées dans le système intégré de gestion des immeubles et un plan d'entretien préventif sera implanté, afin de nous sortir au moment opportun un bordereau de travail pour mettre en place les conditions de mise à jour des réservoirs.

(Échéancier prévu : septembre 2020)

3.4. Entretien préventif des réservoirs de produits pétroliers

3.4.A. Contexte et constatations

Considérant que la vérification de conformité ne touche qu'une partie des réservoirs de produits pétroliers de la Ville (ceux à risque élevé), que cette vérification ne touche que certaines exigences du CC et du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* et qu'au mieux, la vérification est faite aux deux ans, nous avons cherché à savoir si les unités d'affaires procédaient également à un entretien préventif sur l'ensemble des réservoirs de produits pétroliers afin de s'assurer que leur utilisation soit sécuritaire. Nous avons également cherché à savoir si, advenant un incident avec un réservoir, une unité d'affaires serait en mesure de faire la démonstration que l'évènement ne peut être associé à un manque d'entretien.

De manière générale, le processus d'entretien peut se diviser en deux phases, soit une première, l'entretien préventif, qui débute par une série d'observations des équipements. S'il y a des signes de mauvais fonctionnement ou de défektivité, une deuxième phase, l'entretien correctif, est enclenchée. Un plan de gestion d'entretien préventif doit comporter une description des équipements et une liste de tâches à exécuter pour l'entretien, un calendrier de réalisation et un suivi de l'entretien réalisé, c'est-à-dire une description du travail effectué.

À la Ville, l'entretien des réservoirs de produits pétroliers est fait soit à l'interne ou à l'externe selon les unités d'affaires. Dans le cadre de la première phase, les observations ont lieu généralement dans le cadre d'une activité plus globale d'entretien des équipements, comme l'entretien des génératrices ou l'entretien des pompes de carburants³⁷. Deux constats principaux ressortent de l'observation visuelle des équipements de produits pétroliers effectuée dans le cadre des entretiens dans les différentes unités d'affaires auditées :

- Grande variabilité dans la fréquence à laquelle les réservoirs et autres équipements pétroliers sont visuellement inspectés :
 - Au SMRA, l'inspection visuelle des postes de carburant se fait quotidiennement. La DEP fait une tournée de ses équipements hebdomadairement. La DEEU fait une inspection visuelle quotidienne de tous les équipements à la SEEU et mensuellement la tournée des différents postes de pompes et les édicules où l'on retrouve des réservoirs de produits pétroliers. Une fois par mois, il y a également une inspection visuelle par une firme externe des deux réservoirs de produits pétroliers alimentant les incinérateurs à la SEEU. De toutes les inspections visuelles mentionnées précédemment, il s'agit de la seule faite par une firme externe. Toutes ces inspections rentrent dans la catégorie de celles faites à une courte fréquence;
 - L'arrondissement de Lachine et l'arrondissement de LaSalle procèdent une fois par année à une inspection des équipements pétroliers effectuée par une firme externe. Le SGPI pour sa part, fait inspecter les génératrices d'urgence, et donc également les réservoirs et la tuyauterie, par une firme externe deux fois par année. Considérant que le SGPI est l'unité d'affaires ayant le plus de réservoirs à risque non élevé (voir le tableau 3) et que selon les documents obtenus pour notre échantillon, la moitié des réservoirs à risque non élevé n'ont pas de système de détection automatique des fuites, il y a lieu de se questionner à savoir si une inspection visuelle une à deux fois par année est suffisante pour éviter tout incident ou pour déceler tout signe de fatigue (p. ex. le suintement sur un tuyau ou un raccord avant qu'un bris d'importance survienne;

³⁷ Au port de plaisance de l'arrondissement de Lachine, l'inspection et l'entretien sont faits lors de l'ouverture du poste de carburant au printemps au moment de réactiver le système d'alimentation. Finalement, à la SEEU et au poste de pompage Rhéaume, l'entretien est fait en parallèle du processus de vérification de la conformité des réservoirs à risque élevé (situation en 2017 et en 2018).

- Documentation limitée de l'entretien préventif :
 - L'entretien préventif qui est fait des réservoirs de produits pétroliers dans les stations de pompage et les édicules de la DEEU est planifié par le système MAXIMO³⁸. La demande d'intervention qui est générée concerne l'ensemble de l'édicule et la génératrice. Spécifiquement pour le réservoir de produits pétroliers, la demande se limite à une lecture du niveau de diesel dans le réservoir. L'information saisie par la suite dans MAXIMO ne donne que la durée du travail effectué. Ainsi, à défaut d'information à l'effet qu'une fuite a été observée, il faut conclure qu'il n'y en a pas. Nous considérons qu'il pourrait être difficile pour la Ville de faire une démonstration rigoureuse et hors de tout doute qu'elle a inspecté l'intégralité des équipements, qu'elle a agi de manière responsable et qu'elle ne pouvait pas avoir connaissance qu'une fuite allait se produire dans ce contexte;
 - À la DEP, les formulaires d'inspection des génératrices abordent la recherche visuelle de fuite et le niveau de diesel dans le réservoir. Ces formulaires ne contiennent qu'une case à cocher en lien avec l'observation sans précision sur ce qui a été observé;
 - Les formulaires de la firme externe faisant les entretiens des génératrices d'urgence au SPGI et à l'arrondissement de Lachine abordent le niveau de carburant dans les réservoirs, la présence de fuite sur les tuyaux, les raccords et les boyaux. Ici également, une simple case à cocher fait office de démonstration du travail effectué;
 - Du côté du SMRA, l'entretien journalier est un peu plus large et vise la conformité des boyaux, des pistolets, des raccords, des distributrices et la détection des fuites notamment. Bien qu'il y ait un formulaire précisant ce qui doit être pris en considération lors de la tournée quotidienne des postes de carburants, il n'est pas utilisé. Dans les faits, il y aura une documentation de ce qui est vu uniquement lorsqu'il y a un problème, et un bon de travail sera ouvert pour corriger la situation;
 - Pour le port de plaisance de l'arrondissement de Lachine tout comme les réservoirs à risque élevé de l'arrondissement de LaSalle, l'observation est faite par une firme externe et supportée par la facture du travail exécuté;
 - L'absence d'une documentation sur les travaux d'entretien préventif réalisés est une faiblesse dans la mise en œuvre d'un plan de gestion de l'entretien standard.

³⁸ MAXIMO est un logiciel commercial de gestion d'actifs d'entreprise qui est employé par différentes unités d'affaires à la Ville pour gérer, notamment, l'entretien de leurs actifs.

Finalement, en aucun cas, nous n'avons eu connaissance, en dehors des vérifications de conformité obligatoires pour les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé, que les unités d'affaires vérifiaient ou faisaient vérifier de manière plus approfondie l'ensemble des composantes des équipements pétroliers sous leur responsabilité (p. ex. la corrosion, le raccord desserré, le tuyau non supporté, la valve non appropriée) et non seulement une recherche visuelle de fuite. L'absence d'inspections régulières limite la capacité des unités d'affaires de s'assurer que tous les réservoirs de produits pétroliers sont conformes et sécuritaires au sens du Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*³⁹.

Dans ce contexte, et sur la base de nos observations, nous considérons que les unités d'affaires ne sont pas outillées d'un plan de gestion de l'entretien et qu'il pourrait être difficile pour une unité d'affaires, advenant un incident, de faire une démonstration rigoureuse et hors de tout doute qu'elle a agi adéquatement et en conformité avec la réglementation en vigueur en s'assurant que les équipements pétroliers sous sa responsabilité étaient sécuritaires.

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle de se doter d'un plan de gestion de l'entretien applicable à tous les réservoirs de produits pétroliers sous leur responsabilité, et ce, afin de s'assurer de la conformité et de la sécurité de ces équipements et de pouvoir en faire la démonstration au besoin.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.4.B. *Service de la gestion et de la planification immobilière*
Sous la responsabilité de la personne désignée, un groupe de travail développera un programme d'entretien planifié propre aux réservoirs non réglementés de produits pétroliers qui alimentent nos groupes électrogènes. Ce programme d'entretien planifié sera exécuté en même temps que le programme d'entretien planifié des groupes électrogènes. Un nouveau formulaire d'inspection sera également composé afin de s'assurer de la conformité et de la sécurité de ces équipements et de pouvoir en faire la démonstration au besoin. (Échéancier prévu : décembre 2020)

.....
Service du matériel roulant et des ateliers

Développement d'un plan d'entretien préventif avec une fréquence (à déterminer) et incluant une liste de vérification pour l'ensemble des réservoirs de produits pétroliers. (Échéancier prévu : avril 2020)

³⁹ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – articles 132, 133, 134 et 135.

Service de l'eau

Le Service de l'eau va modifier le programme de maintenance préventive dans le logiciel MAXIMO pour les réservoirs de produits pétroliers.

(Échéancier prévu : décembre 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

L'arrondissement prévoit ajouter une tournée régulière de ses réservoirs (la fréquence est à déterminer) par du personnel à l'interne. Nous allons bâtir un formulaire d'inspection à remplir et à conserver.

(Échéancier prévu : janvier 2021)

.....

Arrondissement de LaSalle

Les réservoirs seront inventoriés et sauvegardés dans notre système intégré de gestion des immeubles avec leurs données techniques, ainsi que la date d'installation. Une fois inventorié dans le système intégré de gestion des immeubles, un plan d'entretien préventif sera créé et mis en pratique.

De cette manière, on va avoir des bordereaux de travail qui vont sortir et qui seront attribués à des employés, afin d'exécuter les tâches identifiées dans ce bordereau. Une fois les travaux exécutés, le bordereau sera signé, daté et ensuite numérisé et sauvegardé dans le système intégré de gestion des immeubles. (Échéancier prévu : septembre 2020)

3.5. Mesures de sécurité pour prévenir les fuites ou les confiner

3.5.1. Système de détection automatique des fuites

3.5.1.A. Contexte et constatations

Afin de pouvoir détecter rapidement et en tout temps une fuite de produits pétroliers, certains réservoirs sont munis d'un système de détection de fuite. Pour garantir une protection avec un tel système, il faut néanmoins s'assurer périodiquement qu'il fonctionne et que la détection déclenche une alarme qui est traitée rapidement. Nous avons cherché à savoir dans quelle proportion les réservoirs de produits pétroliers à la Ville étaient munis d'un système de détection des fuites. Un des sites de la DEEU, soit la SEEU, contient quatre types de réservoirs de produits pétroliers ayant chacun des fonctions distinctes (poste de carburant, réservoirs auxiliaires alimentant les génératrices, réservoirs principaux alimentant ces réservoirs auxiliaires et réservoir des incinérateurs) et des variantes dans les systèmes de détection des fuites. Nous les avons considérés de manière distincte. Ainsi, uniquement pour cette section, plutôt que de parler de 23 sites de notre échantillon (voir l'annexe 5.2), nous parlerons de 26 groupes⁴⁰ de réservoirs.

⁴⁰ 22 sites de l'échantillon plus les 4 types de réservoirs distincts au 23^e site que représente la SEEU de la DEEU.

Ainsi, 19 groupes sur 26 ont des réservoirs munis d'un système de détection (73,1 %). Cette proportion est plus importante pour les réservoirs à risque élevé avec 14 groupes sur 16 (87,5 %) ayant un tel système. La grande majorité de ces systèmes (15 groupes sur les 19 équipés d'un tel système) sont reliés à une alarme (78,9 %). En cas de déclenchement d'une alarme, dans 11 groupes sur 15 (73,3 %), l'alarme sera réceptionnée dans un centre de contrôle, que ce soit le poste de contrôle d'une usine d'eau potable, de la SEEU ou encore du Centre opérationnel de sécurité de la Ville. Lorsque le système de détection des fuites est relié à une alarme locale, les personnes responsables du réservoir ne pourront être informées que lorsqu'il y aura connaissance de l'alarme par une personne passant à proximité du local où il y a la génératrice. Le SGPI mentionne que dans ce cas, l'employé détectant l'alarme doit prévenir le Centre opérationnel de sécurité de la Ville qui, à son tour, alertera les responsables du réservoir. À la DEP, l'employé détectant l'alarme doit contacter son gestionnaire ou le cadre de garde en dehors des heures normales.

Nous avons voulu nous assurer également que ces systèmes étaient contrôlés périodiquement afin d'en surveiller le bon fonctionnement. Le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment*⁴¹ exige que les systèmes de détection des fuites des réservoirs souterrains à risque élevé soient vérifiés aux deux ans. Sur les 14 groupes avec des réservoirs à risque élevé ayant un système de détection des fuites, 12 sont pour des réservoirs souterrains et nous avons eu l'évidence de la vérification de ces systèmes de détection des fuites pour 10 d'entre eux. Pour les deux autres sites (le port de plaisance de l'arrondissement de Lachine et l'usine d'eau potable de Dorval), les unités d'affaires n'ont pas été en mesure de nous fournir la preuve de ces vérifications.

Pour les cinq groupes avec des réservoirs qui ne sont pas à risque élevé et ayant un système de détection des fuites, quatre sont sous la responsabilité du SGPI. Ils ne font l'objet d'un entretien que deux fois par année par une firme externe dans le cadre de l'entretien des génératrices. Les rapports des firmes externes ne précisent pas si les systèmes de détection des fuites sont vérifiés. Le cinquième groupe est sous la responsabilité de la DEP. La procédure d'inspection interne employée ne précise pas si le système de détection des fuites est vérifié.

⁴¹ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 139.

RECOMMANDATION

3.5.1.B. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière et au Service de l'eau de vérifier à une fréquence appropriée le bon fonctionnement des systèmes de détection des fuites installés sur les équipements pétroliers qui ne sont pas à risque élevé, et ce, afin de s'assurer de pouvoir détecter promptement une fuite et en minimiser les conséquences sur les infrastructures de la Ville et l'environnement.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.5.1.B. Service de la gestion et de la planification immobilière

Le groupe de travail cité en 3.4.B. – Service de la gestion et de la planification immobilière couvrira également la fréquence et les inspections dans le programme d'entretien planifié à venir. (Échéancier prévu : décembre 2020)

.....

Service de l'eau

Le Service de l'eau va modifier le programme de maintenance préventive dans le logiciel MAXIMO pour les réservoirs de produits pétroliers.

(Échéancier prévu : décembre 2020)

3.5.2. Confinement des fuites et autres mesures de sécurité

3.5.2.A. Contexte et constatations

Le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* exige qu'un site où il y a un réservoir de produits pétroliers à risque élevé soit muni au moins d'un extincteur portatif⁴² et de matières absorbant les hydrocarbures⁴³. Pour tous les postes de carburants, le nombre d'extincteurs doit être d'au moins deux, dont un à moins de 10 mètres des pompes⁴⁴. Nous avons voulu nous assurer que les unités d'affaires auditées se conformaient à ces exigences.

Pour les cinq postes de carburant de notre échantillon (sites du SMRA, voir l'annexe 5.2), deux sites (rue Saint-Antoine et rue Remembrance – site à risque non élevé) n'ont pas les deux extincteurs minimalement requis, ce qui est non conforme. Nous avons obtenu l'évidence de la présence de deux extincteurs pour chacun des trois autres sites, rendant ces sites conformes à cette exigence. De plus, les quatre postes de carburant de notre échantillon qui sont à risque élevé sont équipés chacun de matières absorbant les hydrocarbures conformément à la réglementation.

Tous les sites de notre échantillon contenant des réservoirs à risque élevé et non à risque élevé à la DEP et à la DEEU (total de sept sites) respectent l'exigence de l'extincteur à proximité et des matières absorbant les hydrocarbures. En ayant

⁴² Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 170.

⁴³ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 171.

⁴⁴ Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* – article 220.

ces mesures également sur les sites où les réservoirs ne sont pas à risque élevé, le Service de l'eau se dote d'une bonne pratique allant au-delà des exigences réglementaires. Les sites de l'arrondissement de LaSalle, avec des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé, respectent également l'exigence des extincteurs et des matières absorbant les hydrocarbures. Le port de plaisance de l'arrondissement de Lachine est également conforme en ayant trois extincteurs sur les quais ainsi qu'une barrière absorbante de 50 pieds de longueur pouvant être déployée à la surface de l'eau pour contenir une fuite de carburant. Au SGPI, les réservoirs intérieurs alimentant les génératrices d'urgence sont tous dans des bâtiments où il y a des extincteurs, mais aucun de ces locaux n'est pourvu de matières absorbant les hydrocarbures, pas même les deux sites de notre échantillon qui sont à risque élevé (boulevard Saint-Joseph Est et rue Saint-Urbain). Il s'agit ici d'une non-conformité à l'exigence d'avoir des matières absorbant les hydrocarbures à proximité du réservoir de produits pétroliers à risque élevé. Considérant que notre échantillon contenait pour le SGPI deux sites avec des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé et que ces deux sites ne sont pas conformes, une vérification plus poussée devrait être faite par le SGPI à l'ensemble de ses sites. Comme le fait le Service de l'eau, une bonne pratique serait d'avoir des matières absorbant les hydrocarbures également à proximité des équipements pétroliers qui ne sont pas à risque élevé.

RECOMMANDATION

3.5.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de s'assurer que tous les postes de carburant de la Ville sont équipés d'un minimum de deux extincteurs portatifs opérationnels, dont un à moins de 10 mètres des pompes, afin d'assurer la sécurité des utilisateurs de ces postes et de se conformer au Code de sécurité de la Loi sur le bâtiment.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.5.2.B. Service du matériel roulant et des ateliers

- 1. Le Service du matériel roulant et des ateliers va procéder à un inventaire des extincteurs portatifs opérationnels sur l'ensemble des sites de postes de carburant de la Ville de Montréal; (Échéancier prévu : avril 2020)*
- 2. Procéder à l'acquisition et à l'installation des extincteurs portatifs si requis, afin de respecter la norme de deux unités requises par site. (Échéancier prévu : septembre 2020)*

RECOMMANDATION

3.5.2.C. Nous recommandons au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer qu'il y ait dans tous les locaux abritant un réservoir de produits pétroliers des matières absorbant les hydrocarbures, et ce, afin de se conformer au Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* en ce qui concerne les réservoirs à risque élevé et par souci de précaution et de bonne pratique pour tous les autres réservoirs afin de minimiser les conséquences sur l'environnement et les infrastructures de la Ville en cas de fuite de produits pétroliers.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.5.2.C. Service de la gestion et de la planification immobilière

*Lors de la première visite d'entretien des groupes électrogènes qui sera effectuée entre le 1^{er} mars et le 30 mai 2020, l'agent technique s'assurera que notre adjudicataire du contrat d'entretien fournisse dans chacune de nos salles de mécanique des matières absorbant les hydrocarbures.
(Échéancier prévu : mai 2020)*

3.6. Reddition de comptes en lien avec l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers

3.6.A. Contexte et constatations

Nous avons cherché à savoir si les unités d'affaires responsables des réservoirs de produits pétroliers effectuaient une reddition de comptes en lien avec la conformité de ces réservoirs. Tous les gestionnaires que nous avons rencontrés dans les unités d'affaires nous ont signifié ne pas faire, ou se faire demander, de reddition de comptes en lien avec le renouvellement du permis ou de l'attestation de conformité, la conformité globale des réservoirs, les mesures de sécurité en place pour prévenir les fuites ou sur l'entretien préventif réalisé. En nous appuyant sur deux encadrements administratifs de la Ville, nous considérons que les unités d'affaires devraient toutefois s'outiller et produire des redditions de comptes.

La Directive sur la Conformité aux lois et règlements⁴⁵ impute aux directeurs de service et directeurs d'arrondissement le « *devoir de s'assurer que les risques de non-conformité aux lois et règlements applicables à leurs opérations sont identifiés, traités et surveillés, afin de s'assurer de respecter et d'appliquer la législation et la réglementation en vigueur* ». Elle ajoute que le Directeur général peut en tout temps exiger une reddition de comptes sur la mise en œuvre de cette directive. Considérant l'encadrement législatif entourant les réservoirs de produits pétroliers et les processus de vérification de la conformité des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé, il nous apparaît important que les directeurs des services et des arrondissements aient connaissance de la conformité des réservoirs de produits pétroliers dont ils sont responsables et des actions entreprises ou à prendre en vue de corriger les non-conformités.

La Directive sur la Connaissance de l'état des actifs⁴⁶ exige que chaque unité d'affaires fasse au maximum aux cinq ans, une évaluation de l'ensemble des actifs sous leur responsabilité afin de pouvoir qualifier leur état, leur durée de vie restante et le coût du remplacement à terme. La Directive exige également qu'un bilan annuel de l'état des actifs soit produit au 30 janvier sur la base des données collectées l'année précédente⁴⁷ et soumis à la Direction générale.

En nous appuyant sur le nombre de réservoirs de produits pétroliers que nous avons identifiés comme ayant atteint ou dépassé leur durée de vie théorique, nous considérons que l'état de désuétude de tous les réservoirs de produits pétroliers, et particulièrement ceux à risque élevé, sous la responsabilité d'une unité d'affaires devrait être communiqué périodiquement aux directions de ces unités d'affaires afin qu'elles puissent à leur tour se conformer à cette Directive et produire le bilan annuel exigé.

⁴⁵ C-OG-DG-D-15-005, entrée en vigueur le 23 juin 2015.

⁴⁶ C-OG-BPPI-D-18-001, entrée en vigueur le 30 novembre 2018.

⁴⁷ Cette directive date du 30 novembre 2018 et le premier bilan annuel devra être produit au plus tard le 30 janvier 2020.

RECOMMANDATION

3.6.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle de se doter d'un mécanisme de reddition de comptes en lien avec la conformité des réservoirs de produits pétroliers, et ce, afin de se conformer à la Directive sur la conformité aux lois et règlements et de prendre, s'il y a lieu, les décisions qui s'imposent.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.6.B. Service du matériel roulant et des ateliers

Élaborer un sommaire annuel couvrant les cinq points mentionnés par le rapport du vérificateur attestant de la conformité de l'ensemble des réservoirs de postes de carburant et/ou du plan d'action requis – La disponibilité du document sera effective sur le réseau commun.*

**(renouvellement des permis, attestation de conformité, conformité globale des réservoirs, mesures de sécurité en place pour la prévention des fuites, entretien préventif réalisé). (Échéancier prévu : mai 2020)*

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

Mettre à jour un tableau centralisé des informations avec le Service du matériel roulant et des ateliers. (Échéancier prévu : mai 2020)

.....
Service de l'eau

Produire un rapport global annuel pour le Service de l'eau afin de donner le statut sur la gestion des réservoirs de produits pétroliers. (Échéancier prévu : décembre 2020)

.....
Arrondissement de Lachine

Les réservoirs de produits pétroliers seront ajoutés à la liste des actifs dans le bilan annuel demandé par la Ville de Montréal. Bilan qui est transmis par la direction générale. (Échéancier prévu : janvier 2021)

.....
Arrondissement de LaSalle

Pour la reddition de comptes en lien avec la conformité des réservoirs, une note (item) sera ajoutée à la fin de chaque bordereau de travail afin d'informer le responsable de la gestion documentaire d'envoyer une copie numérisée de toute la documentation envoyée à la Régie du bâtiment du Québec, à la direction de l'arrondissement. (Échéancier prévu : septembre 2020)

RECOMMANDATION

3.6.C. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers, au Service de la gestion et de la planification immobilière, au Service de l'eau, à l'arrondissement de Lachine et à l'arrondissement de LaSalle de transmettre annuellement à la Direction générale un bilan de l'état des réservoirs de produits pétroliers, et ce, afin de se conformer à la nouvelle Directive sur la connaissance de l'état des actifs.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.6.C. *Service du matériel roulant et des ateliers*

Conformément à l'encadrement administratif sur la connaissance de l'état des actifs, le bilan de l'état des réservoirs de produits pétroliers a été envoyé le 21 février 2020. (Échéancier prévu : complété)

.....

Service de la gestion et de la planification immobilière

Envoyer le tableau en collaboration avec le Service du matériel roulant et des ateliers. (Échéancier prévu : novembre 2020)

.....

Service de l'eau

Intégrer, dans le cadre de la reddition de comptes annuelle, découlant de la directive sur la connaissance de l'état de l'actif, un volet spécifique pour les réservoirs pétroliers incluant leur état, leur conformité réglementaire et leur entretien préventif. (Échéancier prévu : décembre 2020)

.....

Arrondissement de Lachine

Les réservoirs de produits pétroliers seront ajoutés à la liste des actifs dans le bilan annuel demandé par la Ville de Montréal. (Échéancier prévu : janvier 2021)

.....

Arrondissement de LaSalle

Pour la reddition de comptes à la direction générale, une note (item) sera ajoutée à la fin du bordereau de travail, afin d'informer le responsable de la gestion documentaire d'envoyer une copie numérisée de l'attestation de conformité ainsi qu'un bilan de l'état des réservoirs à la direction de l'arrondissement. (Échéancier prévu : septembre 2020)

4. CONCLUSION

La Ville de Montréal (la Ville) est propriétaire des réservoirs de produits pétroliers répartis sur plus de 176 sites. À ce titre, elle doit se conformer aux exigences de la *Loi sur le bâtiment* et dont découlent le Code de construction et le Code de sécurité. Pour les réservoirs dont la capacité dépasse les limites figurant au Code de construction de la *Loi sur le bâtiment*, les exigences sont plus nombreuses et la Ville doit notamment renouveler périodiquement une attestation de conformité pour chacun des sites où il y a de tels réservoirs dits à risque élevé. Le respect de ces exigences a pour but ultime de s'assurer que l'exploitation de ces réservoirs se fasse de manière sécuritaire, autant pour les utilisateurs, les citoyens et l'environnement.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers à la Ville n'est pas faite en complète conformité avec les dispositions de la loi, notamment en raison de l'absence de permis pour des réservoirs de produits pétroliers à risque élevé, des retards dans le renouvellement des attestations de conformité, de l'absence de certains tests, de vérification de composantes ou de mesures de protection qui doivent être faites à des fréquences déterminées, ainsi que du non-respect de certaines exigences en lien avec la sécurité.

L'entretien préventif effectué sur les réservoirs de produits pétroliers, autant à risque élevé que les autres, se résume souvent en une observation peu documentée de l'absence de fuite. Or, la découverte d'une fuite de produits pétroliers est habituellement la résultante d'une série de signes de dégradation qui ont été ignorés.

Les unités d'affaires auditées s'en remettent entièrement à la personne reconnue (spécialiste) par la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) pour l'attestation de conformité sans chercher à s'assurer que le travail qui est fait est complet, adéquat et bien documenté. De plus, nous avons noté une très grande variabilité dans le contenu des rapports de ces personnes reconnues (spécialistes) par la RBQ, ainsi que des situations où l'indépendance de ces professionnels ne pouvait être assurée.

À la lumière de ces constats et dans le but de favoriser une exploitation plus sécuritaire des réservoirs pétroliers, nous avons notamment recommandé que les unités d'affaires auditées :

- S'assurent d'obtenir les permis d'exploitation pour tous les réservoirs de produits pétroliers se qualifiant comme étant à risque élevé;
- Élaborent un registre pour chaque site ayant au moins un réservoir de produits pétroliers à risque élevé contenant tous les documents exigés par la réglementation en vigueur;
- Se dotent d'un calendrier définissant les tests et les vérifications à faire sur les réservoirs de produits pétroliers à risque élevé pour être en conformité avec la réglementation en vigueur;
- S'assurent que les rapports d'attestation de conformité réalisés par les personnes reconnues (spécialistes) par la RBQ soient complets et se prononcent sur l'ensemble des points devant faire l'objet de la vérification selon la réglementation en vigueur;
- S'assurent de l'indépendance de la personne reconnue (spécialiste) par la RBQ avant que cette dernière n'entreprenne les travaux d'attestation de conformité des réservoirs de produits pétroliers et que ce ne soit pas toujours la même personne qui fasse l'attestation;
- Se dotent d'un plan de gestion de la désuétude pour être en mesure de planifier le remplacement des réservoirs de produits pétroliers lorsqu'ils atteignent leur durée de vie théorique;
- Se dotent d'un plan de gestion de l'entretien préventif et que cet entretien soit adéquatement documenté pour pouvoir en faire la démonstration en cas de besoin;
- Produisent annuellement pour la Direction générale un bilan de l'état de désuétude des réservoirs de produits pétroliers et se dotent de mécanismes de reddition de comptes visant à appliquer la Directive sur la conformité aux lois et règlements.

Le respect de la réglementation en vigueur, la mise en œuvre sans délai de mesure visant à corriger les non-conformités soulignées lors d'une vérification et un entretien préventif planifié sont autant de mesures permettant à la Ville d'optimiser la sécurité de ses équipements pétroliers. Comme le risque nul n'existe pas, advenant qu'un incident se produise avec un tel équipement, une documentation complète et adéquate des vérifications et des entretiens préventifs permettrait à la Ville de faire une démonstration juste de la rigueur avec laquelle elle a agi à titre de propriétaire responsable des réservoirs de produits pétroliers.

5. ANNEXES

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que l'exploitation des réservoirs de produits pétroliers se fasse en conformité avec les dispositions de la loi et de manière sécuritaire pour les utilisateurs, les citoyens et l'environnement.

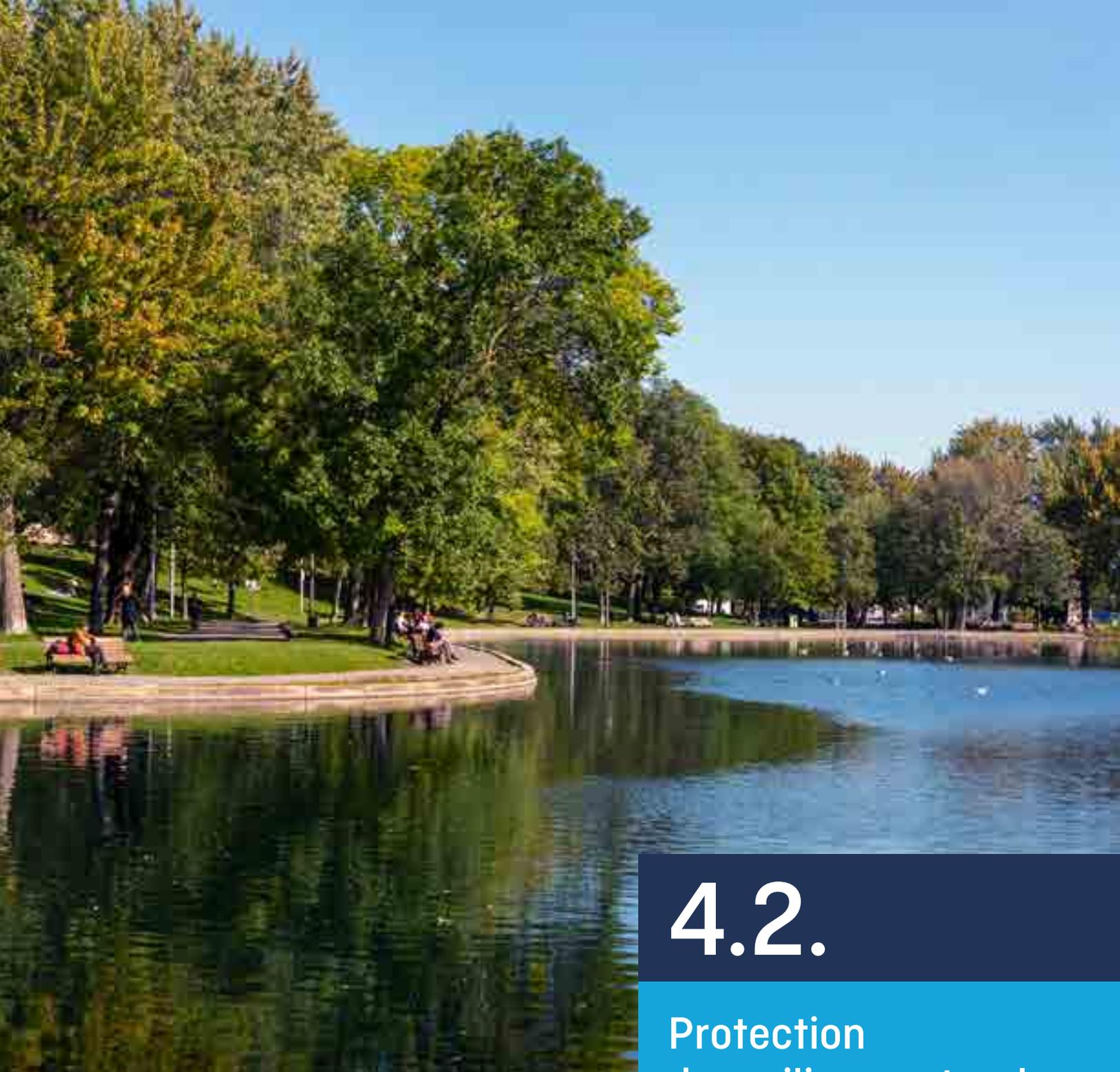
Critères d'évaluation

- La Ville a un inventaire complet des réservoirs de produits pétroliers et possède tous les permis requis pour les exploiter;
- Un registre des documents requis par le Code de sécurité de la *Loi sur le bâtiment* est complet et à jour pour chaque réservoir de produits pétroliers à risque élevé;
- Un entretien préventif des réservoirs de produits pétroliers est planifié et documenté;
- Des mesures de sécurité sont en vigueur et en place pour assurer la sécurité des utilisateurs, des citoyens et de l'environnement;
- Une reddition de comptes est faite aux décideurs concernés sur la conformité des réservoirs de produits pétroliers.

5.2. Détail de l'échantillon utilisé pour l'audit

Tableau A – Nombre de sites par unité d'affaires composant l'échantillon utilisé dans le cadre de cet audit

SITES AVEC AU MOINS UN RÉSERVOIR	SERVICE DU MATÉRIEL ROULANT ET DES ATELIERS	SERVICE DE LA GESTION ET DE LA PLANIFICATION IMMOBILIÈRE	SERVICE DE L'EAU		ARRONDISSEMENT DE LACHINE	ARRONDISSEMENT DE LASALLE	TOTAL
			DIRECTION DE L'EAU POTABLE	DIRECTION DE L'ÉPURATION DES EAUX USÉES			
Risque élevé	4	2	2	2	1	2	13
Non à risque élevé	1	6	1	2	0	0	10
TOTAL	5	8	3	4	1	2	23



4.2.

Protection des milieux naturels

Le 10 février 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

S'assurer que la Ville de Montréal (la Ville) a élaboré une démarche planifiée et structurée pour accroître la proportion de superficies terrestres de milieux naturels protégés afin de se conformer au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal et au plan de développement durable de la Ville, et pour maintenir cet état de conservation.

RÉSULTATS

Le Schéma d'aménagement et de développement de Montréal vise à protéger 10 % du territoire terrestre de l'agglomération de Montréal aux fins de milieux naturels. En octobre 2019, 6,1 % du territoire était ainsi protégé. Pour atteindre la cible, la Ville a élaboré une stratégie de protection des milieux naturels. Même si une telle vision a été élaborée, nous constatons que des améliorations devraient être apportées au regard des principaux constats suivants :

- Le plein potentiel de protection des milieux naturels à partir des parcs locaux dans les arrondissements et les villes liées n'est pas connu;
- Plusieurs milieux naturels considérés comme protégés n'ont pas de statut de conservation, notamment des parcs locaux identifiés lors de la démarche en 2008 par le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports;
- La stratégie de la Ville est très générale et manque de précisions sur les actions à poser pour chaque site visé et le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports ne précise pas le rôle attendu des arrondissements et des villes liées pour atteindre cette cible de protection;
- Les audits écologiques, qui sont à la base d'un plan de gestion écologique, ne sont pas faits à la fréquence recommandée pour maintenir une connaissance à jour de la valeur écologique d'un milieu naturel;
- Les milieux naturels protégés de la Ville, à l'exception d'un seul, n'ont pas de plans de gestion écologique encadrant les actions à poser pour en maintenir leur valeur écologique;
- Il n'y a pas d'exercice qui a été fait pour évaluer combien il devrait en coûter annuellement pour entretenir écologiquement les milieux naturels sous la responsabilité du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports;
- Il n'y a pas de budget annuel dédié dans chacune des unités d'affaires pour réaliser les travaux d'entretien écologique permettant de maintenir la valeur écologique des milieux protégés sous leurs responsabilités;
- Il n'y a pas de reddition de comptes qui soit faite au conseil d'agglomération en lien avec les exigences établies lors de la création du Répertoire des milieux naturels protégés ni à la Direction générale en lien avec les connaissances de l'état des actifs.

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

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

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

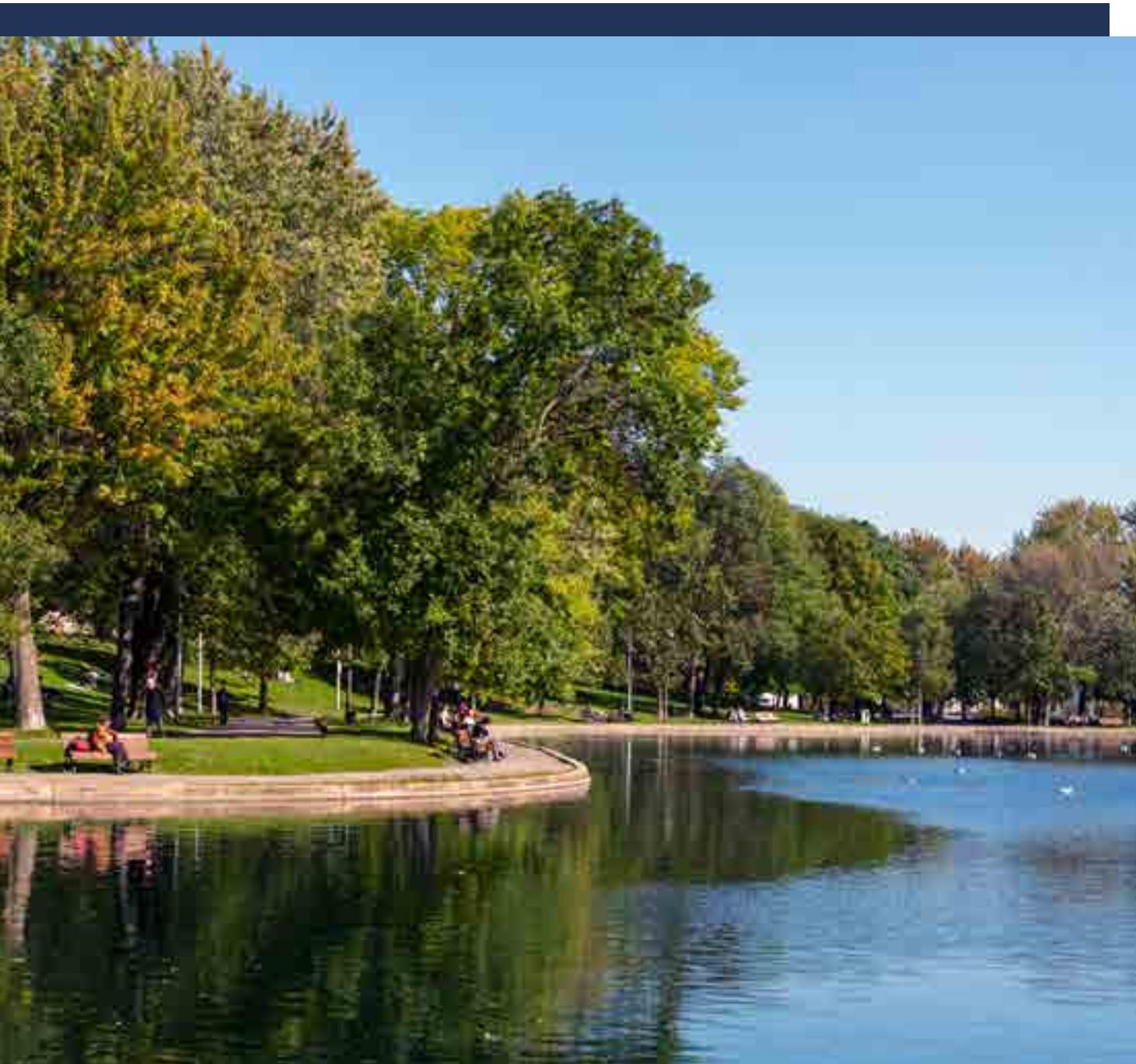


TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	133
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	138
3. Résultats de l'audit	140
3.1. Stratégie de protection des milieux naturels de l'agglomération de Montréal	140
3.1.1. Connaissance des milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal	140
3.1.2. Élaboration de la stratégie de protection des milieux naturels	142
3.1.3. Mise en œuvre de la stratégie de protection des milieux naturels	150
3.2. Gestion des milieux naturels en vue d'en maintenir leurs valeurs écologiques	154
3.2.1. Mise à jour des connaissances des milieux naturels	155
3.2.2. Élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion écologique	161
3.2.3. Disponibilité des budgets pour la gestion écologique	165
3.3. Reddition de comptes relativement à la protection des milieux naturels	172
3.3.1. Reddition de comptes relativement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels	172
3.3.2. Reddition de comptes relativement à la gestion écologique	174
4. Conclusion	176
5. Annexes	179
5.1. Objectif et critères d'évaluation	179
5.2. Liste des grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés	180

LISTE DES SIGLES

CCGPE	comité corporatif de gestion des projets d'envergure
CCPE	comité de coordination des projets d'envergure
ha	hectare (10 000 m ²)
M\$	Million de dollars
OBNL	Organisme à but non lucratif
PTI	programme triennal d'immobilisations
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature



1. CONTEXTE

Selon le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, les aires protégées présentent de nombreux bénéfices environnementaux, écologiques, sociaux, économiques et culturels. Elles permettent notamment la production d'oxygène, la protection des sols, l'amélioration des conditions climatiques locales et régionales ainsi que la régulation et la purification des cours d'eau. Sur le plan économique, les aires protégées supportent une activité économique s'appuyant entre autres sur le tourisme.

Dans un contexte municipal où l'espace disponible pour le développement est limité et où une part très importante des revenus de l'administration provient des taxes foncières¹, il est un défi pour une ville comme Montréal de trouver l'équilibre entre le développement économique de son territoire et la protection des milieux naturels. En 2004, la Ville de Montréal (ci-après « la Ville ») a adopté *la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels de la Ville* (ci-après « *la Politique* ») qui s'appuyait sur le principe que « *l'intégration des milieux naturels² à la trame urbaine peut autant induire une richesse économique que procurer une qualité de vie* ». Trois objectifs étaient visés par *la Politique* qui s'appliquait à la grandeur du territoire de l'agglomération de Montréal, soit :

- maximiser la biodiversité et augmenter la superficie des milieux naturels protégés à Montréal;
- assurer la pérennité des milieux naturels dans les parcs existants et favoriser la consolidation et la viabilité des écosystèmes qui y sont présents;
- favoriser une meilleure intégration des écosystèmes et des paysages naturels dans les milieux de vie.

¹ Le budget de la Ville pour l'année 2020 prévoit que les taxes foncières généreront 49,4 % des revenus de la Ville.

² La Ville suit la définition de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en ce qui a trait à une aire protégée, à savoir « une portion de terre, de milieu aquatique ou de milieu marin géographiquement délimité, vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, aux ressources naturelles et culturelles associées; pour ces fins, cet espace doit être légalement désigné, réglementé et administré par des moyens efficaces, juridiques ou autres ». À l'échelle de l'agglomération de Montréal, et au sens de son Schéma d'aménagement et de développement (2015), une aire protégée est interprétée au même sens qu'un milieu naturel, à savoir les bois, les milieux humides, les friches naturelles et les cours d'eau intérieurs.

En 2003, soit juste avant l'adoption de *la Politique*, 3,1 % de la superficie terrestre du territoire de l'agglomération de Montréal était considérée comme un milieu naturel protégé, soit 1 569 hectares (ha)³ et la Ville visait d'accroître par *la Politique* cet indicateur à 6 %⁴. En 2013, la Ville a produit le bilan 2009-2013 de la mise en œuvre de *la Politique*. Depuis l'entrée en vigueur de *la Politique*, 1 303 ha de territoire avaient été protégés ou étaient en voie de l'être, faisant passer le total du territoire terrestre protégé de l'agglomération à 2 885 ha, soit 5,75 % du territoire, s'approchant ainsi à 95,6 % de l'objectif de *la Politique* (6 %). La majorité des ajouts de milieux naturels protégés, en termes de superficie (80,8 %), durant cette période l'ont été dans un des dix écoterritoires⁵ que la Ville avait définis à l'échelle de l'agglomération. Ces écoterritoires sont les suivants :

- Forêt de Senneville;
- Corridor écoforestier de la rivière à l'Orme;
- Corridor écoforestier de l'Île Bizard;
- Rapide du Cheval Blanc;
- Coulée verte du ruisseau Bertrand;
- Sommets et flancs du Mont-Royal;
- Coulée verte du ruisseau De Montigny;
- Trame verte de l'Est;
- Rapides de Lachine;
- Falaise Saint-Jacques.

En 2008, la Direction des grands parcs et de la nature en ville (maintenant le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (ci-après le « le Service des grands parcs »⁶) a travaillé à la création d'un répertoire des milieux naturels protégés de l'agglomération de Montréal (ci-après le « Répertoire »). L'idée derrière le Répertoire était de compiler et rendre compte de la superficie totale du territoire de l'agglomération de Montréal qui était considérée comme des milieux naturels protégés. Le Service des grands parcs avait examiné le caractère naturel

³ Pour des fins de simplification, toutes les superficies présentées dans ce rapport sont arrondies à l'unité (à moins d'exception requise pour expliquer une situation particulière).

⁴ La superficie totale terrestre de l'agglomération de Montréal est de 50 089 ha. À titre informatif, l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie a une superficie de 1 590 ha, ce qui est sensiblement équivalent à l'ensemble du territoire terrestre protégé au titre des milieux naturels en 2003.

⁵ Un écoterritoire est une zone où se trouvent des espaces naturels d'intérêt écologique dont la protection a été jugée prioritaire, des aires protégées existantes ainsi que des espaces urbanisés.

⁶ Afin d'alléger le texte, il est toujours question du Service des grands parcs, même dans les cas où ce service portait un nom différent dans le passé.

de 49 parcs locaux⁷ pour en retenir un total de 25 dans 8 arrondissements⁸ pour lesquels des projets de protection pourraient être envisageables pour un total de 230 ha. Ces huit arrondissements ont été rencontrés entre les mois d'avril et août 2008 pour leur présenter l'idée de contribuer à l'atteinte de cet objectif et les sensibiliser à la notion de gestion écologique d'un parc. Les arrondissements se sont vus remettre lors de ces rencontres un document intitulé « *Programme-cadre de la stratégie de conservation et de mise en valeur des milieux naturels dans les parcs existants de l'agglomération de Montréal* ». Selon ce programme-cadre, un plan de gestion écologique englobe l'acquisition des connaissances sur les écosystèmes (des audits écologiques), la synthèse et l'évaluation de ces connaissances, de même que des interventions et un suivi sur les écosystèmes afin que les activités humaines dans les parcs soient encadrées et que les écosystèmes puissent se maintenir et se renouveler.

Tous les arrondissements rencontrés ont montré une ouverture et un intérêt quant à leur participation à l'atteinte de la cible de protection des milieux naturels et à l'inscription de parcs locaux au Répertoire. Certains arrondissements, dont Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et Saint-Laurent avaient néanmoins mentionné lors de ces rencontres que leurs ressources étaient très limitées pour l'entretien et la gestion des parcs et qu'il faudrait, pour faire une gestion écologique des parcs locaux inscrits au Répertoire avoir un budget additionnel et que le Service des grands parcs, avec son expertise, accompagne les arrondissements dans l'élaboration des plans de gestion écologique.

En novembre 2008, le Service des grands parcs a présenté aux arrondissements concernés un programme d'assistance pour la gestion écologique dans les parcs locaux qui avait pour objectif de soutenir les arrondissements qui désiraient protéger, aux titres de milieux naturels, certains parcs locaux afin de contribuer au maintien et au rehaussement de la biodiversité sur le territoire de Montréal dans le cadre de *la Politique*. L'aide offerte devait consister en de l'expertise-conseil en gestion écologique de la part du Service des grands parcs, de l'aide financière pour la réalisation d'études et l'octroi de contrats pour la réalisation de travaux d'entretien et d'aménagement. En contrepartie, les arrondissements devaient faire une demande d'inscription des parcs visés au Répertoire, s'engager à leur donner une vocation de conservation et à y pratiquer une gestion écologique.

Le Service des grands parcs envisageait un budget de 20 millions de dollars (M\$) sur 5 ans, soit de 2010 à 2014, après quoi, les arrondissements devraient poursuivre la gestion écologique des parcs locaux visés à même leur budget de fonctionnement. Il faut souligner que depuis 2011, autant le Service des grands parcs que les arrondissements ont mis un effort important sur la lutte contre l'agrile du frêne, priorisant ainsi des ressources et du budget.

⁷ Dans le cadre de ce rapport, l'expression « parc local » désigne uniquement la portion d'un parc local identifiée comme un milieu naturel dans le *Schéma d'aménagement et de développement*. L'expression est également utilisée pour désigner un boisé sous la responsabilité d'un arrondissement ou d'une ville liée.

⁸ Les arrondissements visés étaient ceux d'Achats-Cartierville, de LaSalle, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Pierrefonds-Roxboro, de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, de Rosemont-La Petite-Patrie, de Saint-Laurent et de Verdun.

À l'été 2009, le comité exécutif de la Ville a donné son accord à la poursuite des démarches menant à la création du Répertoire pour l'ensemble des sites municipaux, gouvernementaux et privés sur le territoire de l'agglomération et qui ont pour vocation la protection, le maintien ou le rehaussement de la biodiversité. Le sommaire décisionnel mentionnait qu'un tel Répertoire permettrait de rendre compte de l'atteinte de la cible de protection des milieux naturels de *la Politique*. En octobre 2009, le conseil d'agglomération adoptait les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire (ci-après les « Lignes directrices »). Ces lignes directrices fixaient trois conditions pour qu'un site⁹ soit admissible à une inscription au Répertoire dont les suivantes :

- Répondre à la définition d'aire protégée de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) (voir la note de bas de page 2);
- Compter pour au moins 75 % de sa surface en espaces à prédominance naturelle sur lesquels sera appliquée une gestion de type écologique destinée à protéger, maintenir ou rehausser la biodiversité;
- Être affecté d'un zonage particulier dit « de conservation » qui interdira des usages incompatibles avec les objectifs de la protection des milieux naturels.

En octobre 2009, l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles a adopté une résolution à l'effet de contribuer à l'atteinte des objectifs de *la Politique* en appuyant et en s'associant à la création du Répertoire. La résolution mentionnait que les parcs qui seraient désignés devraient faire l'objet d'une gestion écologique et être affectés d'un zonage de conservation.

À l'automne 2010, l'arrondissement de Saint-Laurent adoptait un projet de règlement modifiant le règlement sur le zonage et autorisait l'inscription du boisé du parc Marcel-Laurin au Répertoire. L'arrondissement s'était également doté à cette époque d'un plan de gestion écologique pour ce boisé. Il s'agissait alors de la première inscription au Répertoire. Au moment de réaliser nos travaux d'audit, bien qu'il y ait plus de 60 sites naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs, d'un arrondissement ou d'une ville liée, il s'agissait encore de la seule inscription au Répertoire, et par le fait même, du seul milieu naturel respectant toutes les exigences de la Ville pour être considéré comme étant protégé.

En 2015, l'agglomération de Montréal a adopté son Schéma d'aménagement et de développement (ci-après le « Schéma d'aménagement ») où elle se fixait l'objectif d'accroître à 10 % la proportion du territoire terrestre de l'agglomération protégée à titre de milieu naturel, représentant une superficie totale de 5 009 ha, soit l'équivalent de la superficie totale de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles à laquelle il faut ajouter deux fois la superficie de l'arrondissement d'Outremont. Cette cible de 10 % de protection du territoire

⁹ Le texte ne fait pas référence uniquement aux parcs locaux, mais à tous les parcs municipaux selon que la décision de le protéger relève du conseil d'agglomération, du conseil de ville ou du conseil d'arrondissement. Ainsi, tous les milieux naturels protégés relevant de la Ville, autant du Service des grands parcs que des arrondissements devraient figurer au Répertoire.

terrestre de l'agglomération de Montréal aux fins de milieux naturels (ci-après la « cible de 10 % de protection des milieux naturels ») est encore en vigueur aujourd'hui.

Ce souci de protéger les milieux naturels terrestres n'est pas uniquement abordé dans le Schéma d'aménagement et *la Politique*. La Ville en a également fait une des dix cibles collectives dans son plan de développement durable 2016-2020 en reprenant l'objectif du Schéma d'aménagement d'accroître à moyen terme la part d'aires protégées terrestres à 10 % du territoire de l'agglomération. Ni dans le Schéma d'aménagement ni dans le plan de développement durable, cette cible n'est donnée avec une échéance. L'article 32 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁰ précise que le « schéma ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévues ».

Depuis l'adoption de *la Politique* (en 2004) jusqu'en octobre 2019, la superficie de milieux naturels protégés sur le territoire terrestre de l'agglomération est passée de 1 569 ha (3,1 %) à 3 070 ha (6,1 %)¹¹. Cette augmentation de 1 501 ha a été obtenue par de multiples moyens, soit :

- l'acquisition de sites dans les écoterritoires : 314 ha;
- la protection de sites dans les écoterritoires (autres que des acquisitions par la Ville)¹² : 622 ha;
- la contribution des grands parcs urbains : 441 ha;
- la protection de parcs locaux sous gestion écologique : 124 ha.

À partir de 2019, pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, il est nécessaire de protéger encore une superficie totale additionnelle de 1 939 ha, soit plus que le chemin parcouru depuis 2004.

Le tableau 1 présente les instances décisionnelles et les unités d'affaires responsables de la gestion et de l'entretien selon les quatre types de parcs qu'il y a dans l'agglomération de Montréal. À l'exception des parcs locaux, tous les autres parcs entrent dans la classification des grands parcs. Il est important de noter que tous les grands parcs de l'agglomération de Montréal ne répondent pas à la définition de l'UICN. Par exemple, les parcs urbains comme Jarry et Maisonneuve, ou encore le parc métropolitain Jeanne-Mance, bien qu'étant des espaces verts d'importance à Montréal, ne contiennent pas, ou pas assez de boisés, de friches ou de milieux humides, pour être des milieux naturels. La liste des grands parcs considérés, au moment de nos travaux d'audits, comme des milieux naturels protégés est donnée à l'annexe 5.2.

¹⁰ Chapitre A-19.1.

¹¹ En 2015, la superficie protégée atteignait 3 003 ha (6 %). Depuis, la progression a été très faible pour atteindre en octobre 2019 3 070 ha, soit une augmentation d'un dixième de point de pourcentage en trois ans.

¹² Les autres moyens de protéger un milieu naturel autre que l'acquisition sont la cession ou don de terrain, l'échange de terrain et l'inscription d'une servitude de conservation sur un terrain.

Tableau 1 – **Instances décisionnelles et unités d'affaires responsables des différents types de parcs sur le territoire de l'agglomération de Montréal**

TYPE DE PARCS		EXEMPLE DE PARCS	INSTANCE DÉCISIONNELLE	UNITÉ D'AFFAIRES RESPONSABLE
Grands parcs	Parcs urbains	Angrignon, Jarry, Maisonneuve, des Rapides, La Fontaine	Conseil de ville	Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports
	Parcs-nature	Anse-à-l'Orme, Bois-d'Anjou, Bois-de-Saraguay, Île de la Visitation	Conseil d'agglomération	
	Parcs métropolitains	Frédéric-Back, Mont-Royal, Jeanne-Mance, parc Tiohtià:ke Otsira'kéhne, qui se prononce djodjâgué otchira'guén (Troisième Sommet)		
Parcs locaux		Thomas-Chapais, Marcel-Laurin, René-Masson, Terra-Cotta (Pointe-Claire)	Conseil d'arrondissement ou conseil de ville (villes liées)	Arrondissements ou villes liées

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 protection des milieux naturels. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification* ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville a élaboré une démarche planifiée et structurée pour accroître la proportion de superficies terrestres de milieux naturels protégés afin de se conformer au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal et au plan de développement durable de la Ville, et pour maintenir cet état de conservation.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à l'annexe 5.1.

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

Nos travaux d'audit ont porté principalement sur la période s'échelonnant du 1^{er} janvier 2015 au 15 juin 2019, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mai à décembre 2019. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en février 2020¹³.

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

- le Service des grands parcs;
- l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve;
- l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles;
- l'arrondissement de Saint-Laurent.

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, la directrice générale adjointe de la Mobilité et attractivité, le directeur général adjoint du Service aux citoyens et à la directrice du Service de la concertation des arrondissements. Une copie du rapport final a également été transmise à titre informatif aux directrices et 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.

¹³ Le mois correspondant à celui où la dernière lettre de déclaration a été reçue.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Stratégie de protection des milieux naturels de l'agglomération de Montréal

Comme présenté précédemment, en octobre 2019, 6,1 % du territoire terrestre de l'agglomération de Montréal était protégé à titre de milieux naturels. De 2004 à 2018, les efforts de la Ville ont fait en sorte que ce taux progresse de 3,1 % à 6,1 %, soit une augmentation de 3 points de pourcentage. Nous avons cherché à savoir si la Ville, à titre de responsable de la mise en œuvre de *la Politique* et du Schéma d'aménagement, s'est dotée d'une stratégie pour réaliser un effort équivalent, voire supérieur, pour augmenter de près de 4 points de pourcentage ce taux et ainsi atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

3.1.1. Connaissance des milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal

3.1.1.A. Contexte et constatations

Pour être en mesure de gérer les milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal, il faut avoir connaissance de leur existence. C'est ainsi que nous avons cherché à savoir si le Service des grands parcs avait un inventaire des milieux naturels actuellement protégés et contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels et des milieux naturels pouvant potentiellement contribuer à l'atteinte de cette cible. Le Service des grands parcs possède deux bases de données géoréférencées. La première, compilant les sites protégés et potentiellement protégeables, a vu le jour dès 2004 lors de l'élaboration de *la Politique* et est mise continuellement à jour en fonction de mises à jour du plan d'urbanisme de la Ville ou du Schéma d'aménagement. La compilation des superficies des différents sites figurant dans cette base de données donne un total de 6 455 ha de milieux naturels déjà protégés ou potentiellement protégeables. Les sites n'appartiennent pas tous à la Ville. Sans procéder à une comparaison complète entre les milieux naturels figurant au Schéma d'aménagement et ceux figurant dans la base de données du Service des grands parcs, nous avons identifié des milieux naturels absents de la base de données du Service des grands parcs dont différents parcs locaux (la liste non exhaustive) pour une superficie totale de 23 ha¹⁴, dont les suivants :

- Parc Docteur-Bernard-Paquet, dans l'arrondissement de Saint-Laurent (0,6 ha);
- Parc Mackenzie-King, dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (1,7 ha);

¹⁴ Les superficies rapportées pour ces parcs ne sont pas les superficies totales des parcs, mais uniquement les portions boisées, les friches et les milieux humides figurant dans les données ouvertes de la Ville.

- Parc Marien/5^e avenue, dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (3,7 ha);
- Parc du Mail, dans l'arrondissement d'Anjou (0,8 ha);
- Parc Marie-Gérin-Lajoie, dans l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (1 ha);
- Parc Michel-Bourdon, dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (0,4 ha);
- Parc Philippe-Laheurte, dans l'arrondissement de Saint-Laurent (0,5 ha);
- Parc du Centenaire (Williams-Cosgrove), dans la ville liée de Dollard-des-Ormeaux (14,2 ha).

Le fait que des parcs locaux considérés au Schéma d'aménagement ne figurent pas dans cette base de données ne permet pas au Service des grands parcs d'avoir un portrait global de potentiel de protection et de la marge de manœuvre qu'il possède pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

La seconde base de données que possède le Service des grands parcs est celle des milieux naturels protégés et contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Il s'agit également d'une base de données géoréférencées contenant 101 entrées. L'extraction que nous avons obtenue du contenu de cette base en date du 21 octobre 2019 présente une superficie totale de milieux naturels protégés de 3 084 ha, soit 6,1 % du territoire terrestre de l'agglomération de Montréal. De ces sites, 80,3 % en termes de superficies relèvent du milieu municipal (des parcs urbains, des parcs-nature, des parcs métropolitains et des parcs locaux). Les sites comme étant protégés, contenus dans cette base de données, se retrouvent dans la base de données des sites protégés et potentiellement protégeables. Cette seconde base de données est donc un sous-ensemble de la première.

Si le Service des grands parcs possède une base de données des milieux naturels protégés, l'information contenue dans cette base n'est pas complète. Pour 82 milieux sur les 101 inscrits à la base (81,2 %), le statut de protection n'est pas mentionné. Pour les autres, l'information qui est donnée précise s'il y a une servitude de conservation, un zonage de conservation ou s'il s'agit d'une réserve naturelle reconnue par le gouvernement. Si les Lignes directrices pour l'inscription d'un milieu naturel sur le Répertoire exigent que le site réponde à la définition d'un milieu naturel de l'UICN, 77 des sites figurant à la base de données n'ont pas cette information (76,2 %). Finalement, pour 53 sites (52,5 %), les numéros de lots associés aux sites ne sont pas documentés.

Nous considérons que le Service des grands parcs se doit d'avoir une information complète et précise pour l'ensemble des sites figurant à la base de données des milieux naturels protégés, notamment afin de pouvoir identifier rapidement et adéquatement un site et pouvoir justifier pourquoi il est considéré comme protégé.

RECOMMANDATION

3.1.1.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de procéder à une révision complète du contenu de la base de données des sites actuellement considérés comme des milieux naturels protégés sur le territoire de l'agglomération, et ce, afin que chaque site ait une information complète et exacte pouvant servir à des fins d'analyse et de reddition de comptes pour la Ville.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.1.B. *Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports*

Réviser l'ensemble des bases de données.

Développer un protocole incluant l'ensemble des règles d'identification des différentes couches.

Élaborer un processus formel pour uniformiser la méthodologie pour la création et la mise à jour de données. (Échéancier prévu : novembre 2020)

3.1.2. Élaboration de la stratégie de protection des milieux naturels

3.1.2.A. Contexte et constatations

Stratégie de protection des milieux naturels pour atteindre 10 % de protection des milieux naturels

Le Service des grands parcs s'est doté d'une stratégie visant à atteindre, à terme, cette cible de 10 % de protection des milieux naturels figurant au Schéma d'aménagement. Cette stratégie s'inscrit dans une démarche globale à la Ville, appelée *Vision 2020-2030*, visant à définir de grandes orientations pour la décennie à venir, notamment en matière de transition écologique. Cette stratégie (ci-après la « Stratégie de protection ») a été réalisée à l'interne par le service en s'appuyant sur les connaissances acquises depuis l'entrée en vigueur de *la Politique* en 2004. C'est ainsi que le Service des grands parcs a cherché à identifier les boisés, les friches et les milieux humides à l'intérieur des limites des écoterritoires et ainsi qu'adjacents aux parcs-nature dans une optique de les annexer à ces parcs et ainsi en accroître la superficie. Le Service des grands parcs a procédé en 2018 à plusieurs modifications réglementaires afin de s'assurer que les sites visés soient inclus à l'intérieur des limites des parcs-nature avant de procéder à leur acquisition. C'est ainsi que les limites du parc-nature de l'Anse-à-l'Orme ont été agrandies en mai 2018 tandis que celles du parc-nature de Bois-d'Anjou l'ont été en juin 2018.

Le Service des grands parcs a identifié 71 lots d'intérêts en périphérie des parcs-nature pour lesquels un droit de préemption a été décrété par le conseil d'agglomération en octobre 2018. Un tel droit accorde à la Ville, durant 10 ans, la possibilité de se porter acquéreur d'un site aux mêmes conditions que celles

figurant dans une offre faite par une tierce partie et acceptée par le propriétaire du site. Ces lots totalisent une superficie de 163 ha pour une valeur au rôle foncier de 2017 de 25,3 M\$. Il est important de souligner que le prix d'acquisition reflétera davantage la valeur du marché que la valeur au rôle foncier, et que le droit de préemption ne garantit pas que la Ville devienne propriétaire du site. En effet, il n'y a pas d'obligation de vente pour le propriétaire, et en cas de vente, il n'y a pas d'obligation d'achat pour la Ville, advenant notamment qu'elle considère l'offre de la tierce partie reçue par le propriétaire trop haute. Considérant qu'il fallait au début 2019 protéger encore 1 939 ha pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, l'acquisition des 71 lots représenterait 8,4 % de tout ce qu'il faut encore protéger. De ces 71 lots, 58 (81,7 %) figurent sur des cartes produites par le Service des grands parcs comme étant des milieux naturels dont le projet de protection est prioritaire ou d'intérêt, représentant un total de 143 ha. Les autres lots visés par le droit de préemption ne figurent pas sur ces cartes, car bien que permettant d'agrandir les parcs-nature, ils ne sont pas autant des dossiers prioritaires pour le Service des grands parcs.

Depuis 2014, le Service des grands parcs travaille également en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à faire d'une portion d'environ 1 000 ha de L'Île-Bizard, le premier paysage humanisé au Québec. Ce statut est octroyé par le gouvernement du Québec. Selon le ministère, il s'agit d'un territoire habité modifié par l'activité humaine et dont la préservation de sa biodiversité est liée à cette même activité qui y est encore pratiquée. Il s'agit d'un statut de protection reconnu par l'UICN. Un dossier initiant la demande de reconnaissance a été déposé auprès du ministère en janvier 2015 et un avis de recevabilité a été reçu en septembre de la même année. Un plan de conservation et de mise en valeur a ensuite été élaboré par le Service des grands parcs en mars 2017. Le statut n'était toutefois pas encore obtenu au moment de nos travaux d'audits, car des discussions étaient encore en cours avec le ministère relativement à la superficie à reconnaître; le gouvernement du Québec ne reconnaissant pas un terrain de golf inclus par le Service des grands parcs à l'intérieur des délimitations du territoire par lequel le statut est demandé. L'enjeu pour le Service des grands parcs d'obtenir le statut de paysage humanisé est important, car il viendrait protéger d'un coup la moitié de ce qui doit être encore fait pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, sans que la Ville ait à acquérir de terrains.

Dans une présentation faite par le Service des grands parcs au comité de coordination des projets d'envergure (CCPE)¹⁵ en octobre 2019¹⁶, l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels était détaillée de la manière suivante :

- Milieux naturels actuellement protégés : 3 070 ha (6,1 %)¹⁷
- Paysage humanisé de L'Île-Bizard : 1 000 ha (2,0 %)
- Acquisitions ultérieures : 500 ha (1,0 %)
 - Phase 2019-2022 : 217 ha
 - Phase 2023-2029 : 283 ha
- Protection de parcs locaux : 180 ha (0,4 %)
- Protection de terrains privés et institutionnels : 250 ha (0,5 %)

Théoriquement, cette stratégie est possible étant donné que la base de données du Service des grands parcs recensant les milieux naturels protégés et protégeables contient une superficie équivalente à 6 455 ha, soit 12,9 % du territoire terrestre de l'agglomération, donnant une marge de manœuvre d'un peu moins de trois points de pourcentage à la Ville ou 1 446 ha.

Méconnaissance par les arrondissements de la Stratégie de protection

Le Service des grands parcs n'a pas travaillé, dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie de protection, avec les arrondissements afin d'évaluer la contribution possible additionnelle de ces derniers à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Lors de l'exercice fait par le Service des grands parcs en 2008 pour l'élaboration du Répertoire, 25 parcs locaux avaient été identifiés comme « *démontrant un intérêt pour devenir des parcs de conservation sous gestion écologique à inscrire au Répertoire* », pour un total de 230 ha. Au moment de réaliser nos travaux, seulement 16 de ces parcs contribuaient à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels pour un total de 148 ha. À ces 16 parcs locaux, se sont toutefois ajoutés 12 autres parcs

¹⁵ Le CCPE est composé du président du comité exécutif, du vice-président du comité exécutif, d'élus, du Directeur général de la Ville, du directeur général adjoint des Services institutionnels et du directeur du Bureau des projets et des programmes d'immobilisation, et a pour rôle d'assurer une concertation multidisciplinaire, de recommander le passage des projets à des phases ultérieures, d'assurer le suivi mensuel de l'avancement des projets, de formuler des recommandations sur certains enjeux pouvant survenir durant le projet et de recommander le cheminement des projets au comité exécutif.

¹⁶ Cette présentation a eu lieu en dehors de la période visée par notre audit. Nous avons toutefois choisi de la considérer puisqu'elle donne la vision la plus à jour de la stratégie envisagée par le Service des grands parcs pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

¹⁷ La présentation utilise une valeur de 3 070 ha comme superficie déjà protégée en octobre 2019 alors qu'en septembre 2019, la superficie totale protégée figurant dans la base de données du Service des grands parcs est de 3 084 ha. Cet écart n'influence pas le pourcentage de protection des milieux naturels et n'a pas d'incidence sur nos conclusions.

locaux non identifiés en 2008 pour une superficie de milieux naturels protégés actuellement par les arrondissements de 195 ha.

Comme mentionné précédemment, nous avons identifié de manière non exhaustive 23 ha de milieux naturels figurant au Schéma d'aménagement, mais ne contribuant pas actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ne figurant pas non plus à la base de données du Service des grands parcs pour les milieux naturels protégés et protégeables. En considérant les 9 parcs locaux de 2008 qui ne font pas l'objet actuellement d'une protection et ces 23 ha additionnels, il pourrait y avoir un potentiel de protection de milieux naturels par les arrondissements et les villes liées de 105 ha. Cette valeur est toutefois inférieure (58,1 %) à la contribution attendue par le Service des grands parcs des arrondissements et des villes liées de 180 ha.

Les trois arrondissements audités disent connaître la cible de 10 % de protection des milieux naturels qui est sous la responsabilité du Service des grands parcs, mais ne savent pas comment la Ville va s'y prendre pour l'atteindre, et n'ont pas reçu du Service des grands parcs, de cible locale à atteindre pour contribuer à cette cible globale. Au moment de nos travaux d'audit, le Service des grands parcs reconnaissait que les arrondissements n'avaient pas été informés de la démarche et qu'une tournée de présentation de la Stratégie de protection devrait avoir lieu éventuellement.

Sachant que la part des arrondissements et des villes liées dans la Stratégie de protection est de 9,3 % (180 ha sur 1 930 ha), nous considérons qu'il y a un risque pour la Ville de ne pas atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, parce que le Service des grands parcs n'a pas une évaluation complète des parcs locaux potentiellement protégeables dans les arrondissements et les villes liées.

RECOMMANDATION

3.1.2.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'entreprendre un exercice permettant d'identifier tous les parcs locaux dans les arrondissements et les villes liées pouvant contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin d'accroître l'atteinte de la cible de protection des milieux naturels.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Réaliser la mise à jour de la liste des parcs locaux démontrant de l'intérêt pour devenir des parcs de conservation sous gestion écologique.

(Échéancier prévu : août 2020)

Revoir la base de données des parcs locaux pouvant contribuer à l'atteinte du 10 %. (Échéancier prévu : novembre 2020)

Méconnaissance par les arrondissements des mécanismes pour contribuer à l'atteinte de la cible de 10 %

Si les arrondissements ne savent pas quel est leur rôle à jouer et attendu par le Service des grands parcs pour que la Ville puisse atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels, ils ne s'entendent pas sur les exigences à respecter pour qu'un parc local soit considéré comme contributeur à l'atteinte de cette cible.

Pour l'arrondissement de Saint-Laurent, pour qu'un parc local contribue à l'atteinte de cette cible, il est nécessaire qu'il soit inscrit au Répertoire et donc qu'il respecte les exigences des Lignes directrices, soit, en plus d'être un milieu naturel au sens de l'UICN, être affecté d'un zonage de conservation et avoir au moins 75 % de la superficie à prédominance naturelle sur laquelle est appliquée une gestion écologique. Cette interprétation est en accord avec les discussions qu'ont eues les arrondissements et le Service des grands parcs en 2008 lors de l'élaboration du Répertoire.

Les arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles pour leur part, considèrent tous les deux qu'il n'est pas requis que le parc local soit inscrit au Répertoire pour qu'il contribue à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels étant donné que des parcs locaux sous leurs responsabilités y contribuent déjà sans pour autant avoir de plan de gestion écologique. Pourtant, ces deux arrondissements avaient également participé aux rencontres en 2008 avec le Service des grands parcs. Et plus encore, dans le cas de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, le conseil d'arrondissement avait adopté une résolution appuyant la création du Répertoire, en rappelant les exigences pour y être inscrit et la cible de protection des milieux naturels à atteindre.

En raison de ces divergences d'interprétation sur les exigences pour contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, sur les 14 parcs locaux et sites municipaux sous la responsabilité d'un des trois arrondissements audités, seulement un respecte toutes les exigences (le boisé du parc Marcel-Laurin dans l'arrondissement de Saint-Laurent) (voir le tableau 2). Aucun des deux parcs locaux sous la responsabilité de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve n'a de plan de gestion écologique et aucun n'est affecté d'un zonage de conservation, mais plutôt d'un zonage pour jardins communautaires, parcs et promenades, ce qui ne confère pas de statut de conservation au parc. Dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, aucun des 11 parcs locaux et sites municipaux contribuant déjà à l'atteinte de cette cible ne possède de plan de gestion écologique et seulement la moitié d'entre eux ont un zonage de conservation.

Tableau 2 – **Nombre de parcs locaux dans les arrondissements audités respectant les exigences des Lignes directrices pour l’inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire**

ARRONDISSEMENT	PARCS LOCAUX/ SITES MUNICIPAUX CONTRIBUANT À L’ATTEINTE DE LA CIBLE	PARCS LOCAUX/ SITES MUNICIPAUX SOUS GESTION ÉCOLOGIQUE	PARCS LOCAUX/ SITES MUNICIPAUX AVEC UN ZONAGE DE CONSERVATION
Mercier–Hochelaga- Maisonneuve	2	0	0
Rivière-des-Prairies– Pointe-aux-Trembles	11	0	6
Saint-Laurent	1	1	1
TOTAL	14	1	7

Ainsi, malgré la participation des trois arrondissements audités aux réunions de 2008, malgré les résolutions prises par les arrondissements de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et de Saint-Laurent à l’effet d’appuyer la démarche de création du Répertoire et d’y contribuer, seul l’arrondissement de Saint-Laurent aurait complété le mécanisme au complet.

Considérant que ces parcs locaux et sites municipaux représentent une superficie totale de 81 ha, mais que seul le boisé du parc Marcel-Laurin, avec ses 16 ha (soit 19,8 % de cette superficie totale), respecte les exigences pour contribuer à l’atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, il y a lieu de se questionner sur le réel statut de protection des parcs locaux et sites municipaux sous la responsabilité des arrondissements et contribuant déjà à l’atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. En appliquant strictement les exigences du Service des grands parcs figurant dans les Lignes directrices, et sachant que seul le boisé du parc Marcel-Laurin est entretenu sous un plan de gestion écologique, sur les 317 ha de milieux naturels protégés relevant des arrondissements, seulement 16 ha devrait être réellement comptabilisés, ce qui ferait chuter la proportion du territoire terrestre actuellement protégé au titre de milieux naturels de 6,1 % à 5,6 %.

RECOMMANDATION

3.1.2.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'entreprendre un exercice de communication avec les arrondissements, et ce, afin que ces derniers comprennent les exigences et les engagements à prendre pour qu'un site sous leurs responsabilités puisse être considéré comme contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.2.C. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Réévaluer les outils disponibles pour protéger ces milieux naturels afin d'assurer leur protection tout en maximisant les investissements.

Communiquer avec tous les arrondissements et les villes liées pour partager les exigences et les engagements lorsque les outils seront réévalués.

(Échéancier prévu : février 2021)

RECOMMANDATION

3.1.2.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles d'attribuer un statut de conservation aux sites sous leurs responsabilités et contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin de se conformer aux exigences de la Ville de Montréal évoquées dans les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.1.2.D. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

Modification du Règlement d'urbanisme de l'arrondissement Mercier/Hochelaga-Maisonneuve (01-275)

- Remplacement de la catégorie E.1(1) par la catégorie E.1(2) (Espace naturel).
- (Approbation (construction et agrandissement) au titre VIII, art.387.2, sous la (désignation « Boisé ») (boisé Jean-Milot et parc Thomas-Chapais). (Échéancier prévu : décembre 2020)

Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal

- Remplacement de l'aire d'affectation « Dominante résidentielle » par « Conservation » (boisé Jean-Milot). (Échéancier prévu : 2021 et plus)

Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (04-047)

- Remplacement de l'aire d'affectation « Secteur résidentiel » par « Conservation » (boisé Jean-Milot). (Échéancier prévu : 2021 et plus)

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

Identification des terrains sous la responsabilité de l'arrondissement qui présentent un potentiel de conservation. (Échéancier prévu : août 2020)

Dépôt de projets d'amendement du Règlement de zonage afin de créer de nouvelles zones de conservation (classe d'usage P5) à même des terrains sous la responsabilité de l'arrondissement.

(Échéancier prévu : novembre 2023 (en fonction de l'avancement du point 3.2.1.D.))

3.1.3. Mise en œuvre de la stratégie de protection des milieux naturels

3.1.3.A. Contexte et constatations

Au moment de réaliser nos travaux d'audits, le Service des grands parcs était à élaborer une planification stratégique pour l'ensemble de ses projets, incluant la protection des milieux naturels, ainsi qu'un plan d'action pour sa mise en œuvre. La planification stratégique 2020-2030 s'articule notamment autour de la protection des milieux naturels, dont un plan d'action en élaboration au Service des grands parcs qui s'articule autour des grandes actions suivantes¹⁸ :

- Agrandir les limites des parcs-nature;
- Déposer une stratégie financière;
- Obtenir le statut de paysage humanisé de L'Île-Bizard;
- Réaliser les travaux de restauration des écosystèmes dans les réseaux des grands parcs.

Le tableau 3 fait le lien entre ce que le Service des grands parcs souhaite voir protéger pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels et ce qu'il planifie de faire tel qu'inscrit à sa planification stratégique et dans son plan d'action en cours de développement. Au moment de réaliser nos travaux d'audit, nous constatons que la mise en œuvre de la Stratégie de protection n'est planifiée que pour les éléments sous la responsabilité du Service des grands parcs (1 500 ha des 1 930 ha requis - 77,7 %), alors que la Stratégie de protection mise également sur le secteur privé et sur les arrondissements pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

¹⁸ Aucune action précise n'avait encore été inscrite dans une ou l'autre des grandes actions du plan d'action du Service des grands parcs dans la version que nous avons obtenue. Il s'agissait davantage d'une ébauche de structure que d'un réel plan d'action.

Tableau 3 – **Adéquation entre les éléments de la Stratégie de protection et la planification stratégique et le plan d’action du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports**

ÉLÉMENTS DE LA STRATÉGIE DE PROTECTION	SUPERFICIE TOTALE VISÉE	ÉLÉMENT VISÉ DANS LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE	ÉLÉMENT VISÉ DANS LE PLAN D’ACTION EN ÉLABORATION
Paysage humanisé de L’Île-Bizard	1 000 ha	Oui	Oui
Acquisitions ultérieures	500 ha	Oui	Oui
Protection de parcs locaux	180 ha	Non	Non
Protection de terrains privés et institutionnels	250 ha	Non	Non
TOTAL	1 930 ha		

Nous considérons qu’en l’absence d’un plan d’action contenant des interventions à réaliser propres à chaque élément de la Stratégie de protection et spécifiques à chaque site à protéger sur un horizon donné, le Service des grands parcs ne peut pas adéquatement prioriser les interventions à mettre en œuvre. En l’absence d’un tel plan d’action, le Service des grands parcs ne peut pas faire un suivi fin et adéquat de l’avancement des projets de protection de chacun des sites.

RECOMMANDATION

3.1.3.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de se doter et mettre en œuvre un plan d’action détaillé et spécifique selon les différents milieux naturels d’intérêt à protéger, et ce, afin de permettre un suivi de l’avancement des travaux à réaliser en vue d’acquérir des milieux naturels ou d’obtenir le statut de paysage humanisé pour L’Île-Bizard.

RÉPONSE DE L’UNITÉ D’AFFAIRES

3.1.3.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Développer dans sa stratégie Montréal verte 2020-2030 un plan d’action plus spécifique pour atteindre le 10 %. (Échéancier prévu : novembre 2020)

Effectuer une consultation publique en prévision d’une nomination du statut de paysage humanisé par le gouvernement (après adoption du projet de loi 46). (Échéancier prévu : mai 2020)

Fournir un plan d’action pour la mise en œuvre du paysage humanisé. (Échéancier prévu : août 2020)

Budget

Près du quart de la Stratégie de protection (500 ha sur les 1 930 ha) repose sur des acquisitions de sites par la Ville pour en faire des milieux naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs. Dans ce contexte, nous avons cherché à savoir si ce dernier avait dans un premier temps évalué le coût pour acquérir 500 ha de terrain sur le territoire de l'agglomération de Montréal, et dans un second temps si les budgets nécessaires pour faire ces acquisitions étaient prévus.

Le Service des grands parcs a évalué, en dollars actualisés, le coût moyen à l'ha payé pour tous les sites acquis depuis l'entrée en vigueur de *la Politique*, soit en 2004. La fluctuation des coûts payés à l'ha est tellement importante d'une transaction à une autre sur une période aussi longue, que le Service des grands parcs et le Service de la gestion et de la planification immobilière considèrent cette valeur peu représentative¹⁹.

En octobre 2019, la Ville a acquis un site sur le territoire de la Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue d'une superficie de 9,8 ha au coût de 5,1 M\$, soit l'équivalent d'environ 520 000 \$/ha. En décembre 2019, elle a procédé à une autre acquisition d'importance dans l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro pour un site de 140 ha au coût de 73 M\$, soit également pour l'équivalent de 520 000 \$/ha²⁰. En supposant que ces coûts unitaires soient représentatifs de ce que la Ville peut s'attendre à payer en moyenne pour acquérir des sites dans le futur, il lui faudrait un budget total de 260 M\$ pour acquérir les 500 ha prévus d'ici 2030.

Ce coût unitaire moyen à l'ha est du même ordre de grandeur que ce que le Service des grands parcs prévoit avoir besoin de 2019 à 2022 pour réaliser sa première phase d'acquisition, soit pour ajouter 217 ha de milieux naturels protéger (voir le tableau 4). Nous devons donc conclure que l'hypothèse pour évaluer les besoins en investissement est réaliste. Toutefois, considérant que pour la période 2019-2021, le Service des grands parcs dispose d'un programme triennal d'immobilisations (PTI) de 20 M\$ par année, il manquerait à la fin 2021, un montant total de près de 27 M\$ pour être en mesure de finaliser les acquisitions de 2021. En ajoutant les investissements prévus pour 2022, le Service des grands parcs devrait obtenir l'autorisation pour un emprunt à long terme de l'ordre de 50 M\$ pour ainsi compléter la première phase des acquisitions requises pour la Stratégie de protection.

¹⁹ Sur 40 transactions réalisées de 2004 à 2018, le coût actualisé à l'ha le plus faible est 42 fois plus petit que le coût actualisé moyen à l'ha, tandis que le coût actualisé à l'ha le plus élevé est 39 fois supérieur au coût actualisé moyen à l'ha.

²⁰ Ces transactions ont fait l'objet de communiqués de presse officiels de la Ville qui incluaient la superficie du site et le prix de la transaction.

Ainsi, le règlement d'emprunt autorisé pour ce programme d'acquisition est trop restreint par rapport aux objectifs de la première phase de la Stratégie de protection, ou à l'inverse, que ces objectifs d'acquisition sont trop grands pour les investissements qui ont été autorisés au Service des grands parcs.

Au moment de rédiger notre rapport d'audit, le Service des grands parcs a présenté à la Commission sur les finances et l'administration ses besoins en investissements pour la période 2020-2022²¹. Pour le programme d'acquisition des milieux naturels, le service dit avoir besoin de 37,98 M\$ en 2020, de 43,17 M\$ en 2021 et de 23,17 M\$ en 2022 pour un total de 104,32 M\$ sur 3 ans. En y ajoutant les 6,18 M\$ prévus de 2019, le total des investissements pour 2019-2022 avec ce nouveau PTI serait de l'ordre de 110,5 M\$, ce qui est du même ordre de grandeur que les investissements prévus requis figurant au tableau 4. Il s'agit toutefois d'investissements pour la Ville significativement supérieurs pour 2020 et 2021 à ce qui avait été annoncé au PTI 2019-2021.

Advenant que les 217 ha de milieux naturels soient acquis d'ici la fin 2022, il faudrait ensuite, pour compléter les acquisitions prévues dans la Stratégie de protection (283 ha), en supposant toujours un coût unitaire autour de 500 000 \$/ha, des investissements de 20,2 M\$ par année durant 7 ans, soit jusqu'en 2029.

Les montants annuels figurant au PTI 2020-2022 sont les plus importants jamais obtenus par le Service des grands parcs pour ce programme d'acquisition des milieux naturels de 2004 à 2018 où le montant annuel approuvé dans les différents PTI variait de 3 M\$ à 12 M\$. Sur cette période de 2004 à 2018, le Service des grands parcs avait obtenu l'autorisation pour des investissements de 160,5 M\$, mais n'avait pu réaliser que 48,7 % des investissements (78,1 M\$). Ainsi, la permission d'investir du Service des grands parcs par ce programme n'aura jamais été aussi importante qu'en 2020-2022, mais ses objectifs de réalisation n'ont jamais été d'une telle ampleur non plus.

²¹ Le 15 janvier 2020, le comité exécutif de la Ville de Montréal a adopté deux règlements d'emprunt totalisant 106,5 M\$ pour financer des travaux d'aménagement du Grand parc de l'Ouest et procéder à des acquisitions de terrains afin de protéger des milieux naturels sur le territoire de l'agglomération de Montréal.

**Tableau 4 – Budget requis pour la phase 2019-2022
et le solde annuel théorique du programme triennal
d’immobilisations 2019-2021**

ANNÉE	INVESTISSEMENTS PRÉVUS REQUIS	SUPERFICIE TOTALE (ha)	COÛT UNITAIRE ÉVALUÉ	PROGRAMME TRIENNAL D’IMMOBILISATIONS 2019-2021	SOLDE THÉORIQUE
2019	6 180 545 \$	35	176 587 \$/ha	20 000 000 \$	13 819 455 \$
2020 ^[a]	37 810 000 \$	62	609 839 \$/ha	20 000 000 \$	- 3 990 545 \$
2021 ^[a]	43 000 000 \$	82	524 390 \$/ha	20 000 000 \$	- 26 990 545 \$
2022	23 000 000 \$	38	605 263 \$/ha	ND	ND
TOTAL	109 990 545 \$	217	506 869 \$/ha		

^[a] Les acquisitions prévues pour 2020 et 2021 incluent le site de 140 ha que la Ville a acquis en décembre 2019 au coût de 73 M\$.

3.2. Gestion des milieux naturels en vue d’en maintenir leurs valeurs écologiques

Protéger un milieu naturel est un travail continu. Il ne suffit pas de l’inscrire dans un répertoire. Il est nécessaire de l’entretenir afin qu’il conserve sa valeur écologique, qu’il ne soit pas envahi par des plantes nuisibles qui pourraient limiter, voire anéantir, la croissance des espèces naturelles indigènes qui font la richesse du milieu naturel. C’est pourquoi nous avons cherché à savoir si le Service des grands parcs, ainsi que les arrondissements font une gestion écologique des milieux naturels ainsi protégés.

Selon *la Politique*, la gestion écologique a pour objectifs de recenser et de reconnaître le patrimoine naturel d’un site, d’assurer sa protection et sa mise en valeur, de maintenir sa biodiversité végétale et animale, de détecter sur le terrain les modifications aux ressources biophysiques et d’apporter des solutions concrètes aux conséquences des perturbations humaines et naturelles sur la valeur écologique du milieu. Il y a donc un volet planification de ce qui doit être fait dans le milieu naturel en s’appuyant sur les connaissances que l’on a du milieu, et un volet de gestion dans lequel des interventions sont réalisées afin de maintenir l’intégrité du milieu naturel.

3.2.1. Mise à jour des connaissances des milieux naturels

3.2.1.A. Contexte et constatations

Audits écologiques dans les grands parcs protégés

Un audit écologique consiste en un inventaire de la flore, des oiseaux (l'avifaune), des mammifères ou de l'herpétofaune²². Le *Programme-cadre de la stratégie de conservation et de mise en valeur des milieux naturels dans les parcs existants de l'agglomération de Montréal* que le Service des grands parcs a remis aux arrondissements en 2008, de même que le Programme de gestion des écosystèmes des parcs-nature donnent les fréquences auxquelles ces audits écologiques devraient être réalisés. À titre informatif, l'audit sur la flore devait être fait aux 10 ans, tandis que celui portant sur les mammifères, les oiseaux ou l'herpétofaune devrait être fait plus souvent, soit aux 5 ans. Ces documents recommandent également d'évaluer l'impact de la fréquentation des sentiers et de leur dégradation aux trois à cinq ans.

Nous avons obtenu du Service des grands parcs un bilan datant de 2017 des audits écologiques réalisés dans les parcs-nature ainsi que la liste des contrats octroyés de 2015 à 2019 pour de tels audits. Nous avons examiné la dernière date de réalisation des audits écologiques afin de déterminer si, sur la base des fréquences suggérées par le Service des grands parcs, il y avait un retard dans la réalisation de ces audits.

Pour tous les parcs pour lesquels nous avons obtenu de l'information, soit 10 parcs-nature²³ et le parc métropolitain du Mont-Royal, tous présentaient au moment de réaliser nos travaux, un retard dans au moins un type d'audit écologique (voir le tableau 5). À l'exception de l'audit sur l'avifaune, tous les autres types d'audits écologiques ainsi que l'étude des impacts sur les sentiers présentaient des retards dans la majorité de ces grands parcs. Au parc-nature de l'Anse-à-l'Orme et au parc-nature du Bois-d'Anjou, les audits écologiques sur la végétation remontent à 2000, soit il y a près de 20 ans, alors que la fréquence de réalisation doit être aux 10 ans.

Au moment de réaliser nos travaux d'audit, le Service des grands parcs venait d'octroyer une série de contrats pour réaliser, entre 2019 et 2021, des audits écologiques sur la végétation, l'avifaune, l'herpétofaune et des études d'impacts sur fréquentation des sentiers. Le sommaire décisionnel accompagnant l'octroi de ces contrats mentionne que les derniers audits remontent à 2009, voire à 2000 dans certains parcs, ce qui est corroboré par l'information que nous avons obtenue. Or, malgré ces audits écologiques à entreprendre, il restera pour certains parcs, sous la responsabilité du Service des grands parcs, des retards dans la mise à jour de l'acquisition des connaissances (cellules en noir au tableau 5).

²² Faune constituée par les amphibiens et les reptiles.

²³ Le bilan 2017 des audits écologiques que nous avons obtenu ne présentait aucune information concernant le parc-nature des Rapides-du-Cheval-Blanc.

Il y a donc un risque, malgré l'intensification des audits écologiques prévus dans les prochaines années, que le Service des grands parcs n'ait pas une lecture à jour et précise de la qualité écologique des milieux naturels sous sa protection. Ceci pourrait amener à un retard dans les interventions visant à maintenir la valeur écologique de ces parcs.

Tableau 5 – **Derniers audits écologiques réalisés dans les grands parcs et dates des prochains audits selon la fréquence recommandée par le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports**

PARCS-NATURE/ MÉTROPOLITAIN	VÉGÉTATION		AVIFAUNE		HERPÉTOFAUNE		MAMMIFÈRES		SENTIERS	
	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ
Anse-à-l'Orme	2000	2010 ^[a]	2017	2022	ND	Dû	2015	2020	2008 ^[e]	2013
Bois-d'Anjou	2000	2010	ND	Dû	ND	Dû	ND	Dû		2013
Bois-de-l'Île-Bizard	2015	2025	2015	2020	2015	2020	ND	Dû		2013
Bois-de-Liesse	2012	2022	2015	2020	2015	2020	2015	2020		2013
Bois-de-Saraguay	2010	2020 ^[c]	2017	2022	2018	2023	ND	Dû	2017 2018	2023
Cap-Saint-Jacques	2003	2013	2017	2022	ND	Dû	2015	2020		2023
Île-de-la-Visitation	2006	2016	2017	2022	ND	Dû	2015	2020	2008 ^[e]	2013
Pointe-aux-Prairies	2015	2025	2015	2020	2015	2020	2015	2020		2013
Ruisseau-De Montigny	ND ^[d]	Dû	2017	2022	ND	Dû	ND	Dû		2013
Bois-de-la-Roche	2017	2027	2015	2020	2017	2022	2017	2022		2013
Parc du Mont-Royal	2006	2016 ^[b]	2014	2019	2015	2020	ND	Dû	2013	

[a] L'audit écologique était dû au moment de nos travaux, et il est planifié pour une réalisation d'ici 2021.

[b] L'audit écologique était dû au moment de nos travaux, mais aucun nouvel audit n'est planifié.

[c] Les cellules en blanc avec l'année en caractère gras indiquent qu'un nouvel audit est déjà prévu d'ici 2021.

[d] En l'absence d'information, nous avons alors considéré qu'il n'en avait jamais eu d'audit écologique et qu'il était nécessaire d'en réaliser un.

[e] Des études ont été réalisées en 1996, 2001 et 2007-2008 dans les parcs-nature. Nous avons considéré que la dernière étude (2008) touchait tous les parcs (une approche conservatrice).

RECOMMANDATION

3.2.1.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'accentuer le rythme de réalisation des audits écologiques et des examens de l'impact de la fréquentation des sentiers dans les parcs sous sa responsabilité, et ce, afin de s'assurer que la fréquence de réalisation des travaux d'acquisition de connaissances respecte les valeurs prévues au programme de gestion écologique des écosystèmes des parcs-nature et permette au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de planifier adéquatement les interventions requises pour en maintenir la valeur écologique.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.1.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Poursuivre la réalisation des audits écologiques 2019-2021 selon la planification actuelle.

(Échéancier prévu : action en cours de mise en oeuvre)

Analyser et confirmer les fréquences ainsi que l'objet des audits écologiques, afin d'optimiser nos pratiques tout en assurant l'atteinte des objectifs de maintien de l'intégrité écologique, et ce, d'ici le prochain octroi de contrats d'audits écologiques prévu pour 2022. (Échéancier prévu : novembre 2021)

Audits écologiques dans les parcs locaux protégés

L'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, bien qu'étant celui des trois arrondissements audités ayant le plus de parcs locaux contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, n'a pas de plan de gestion écologique pour ses parcs protégés ni d'audit écologique.

L'arrondissement mentionne qu'une caractérisation du milieu naturel du parc René-Masson devrait être faite, mais aucun contrat en ce sens n'avait été octroyé au moment de réaliser nos travaux.

L'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et l'arrondissement de Saint-Laurent ont tous deux un historique d'audits écologiques pour un parc local contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Le tableau 6 présente l'historique des audits écologiques des parcs locaux des arrondissements audités. Pour respecter les fréquences suggérées par le Service des grands parcs, des audits écologiques sont nécessaires au boisé Jean-Milot pour l'avifaune, l'herpétofaune et les mammifères. Du côté du boisé du parc Marcel-Laurin, seul l'audit écologique sur l'avifaune accuse du retard. Il faut toutefois souligner que de nouveaux audits écologiques pour l'herpétofaune et les mammifères seront déjà dus en 2020 et 2021 respectivement. Aucun audit écologique récent n'a été porté à notre attention pour le parc local Thomas-Chapais dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve qui est le deuxième parc local de cet arrondissement contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

Tout comme nous le mentionnions précédemment pour le Service des grands parcs, il y a un risque pour les arrondissements audités, et dans une moindre mesure pour l'arrondissement de Saint-Laurent, qu'il n'y ait pas une lecture à jour et précise de la qualité écologique des milieux naturels sous leur protection. Ceci pourrait amener à un retard dans les interventions visant à maintenir la valeur écologique de ces parcs.

Tableau 6 – **Derniers audits écologiques réalisés dans des parcs locaux protégés des arrondissements audités**

PARCS LOCAUX CONTRIBUANT À L'ATTEINTE DU 10 %	VÉGÉTATION		AVIFAUNE		HERPÉTOFAUNE		MAMMIFÈRES		SENTIERS	
	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ	FAIT	DÛ
Arrondissement de Rivière-des- Prairies–Pointe- aux-Trembles	ND ^[a]	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ
Parc Thomas- Chapais (Mercier– Hochelaga- Maisonnette)	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ	ND	DÛ
Boisé Jean- Milot (Mercier– Hochelaga- Maisonnette)	2015	2025	2004	2009 ^[b]	ND	DÛ	2004	2009	2018 ^[c]	2023
Boisé du parc Marcel-Laurin (Saint-Laurent)	2014	2022 ^[d]	2009	2014	2015	2020	2016	2021	2018 ^[e]	2019

^[a] Aucune information n'était disponible pour ce parc pour ce type d'audit écologique. Il a été traité dans notre analyse comme si aucun audit de ce type n'avait encore été fait. Il est donc nécessaire d'en faire un.

^[b] L'audit écologique était dû au moment de nos travaux.

^[c] Chaque année, des corvées de nettoyage et d'aménagement des sentiers sont organisées par des organismes à but non lucratif dans ces parcs-locaux.

^[d] Le plan de gestion écologique du boisé du parc Marcel-Laurin suit une fréquence de huit ans pour cet audit.

^[e] Le plan de gestion écologique du boisé du parc Marcel-Laurin établit à deux fois par année le suivi de l'impact des sentiers.

RECOMMANDATION

3.2.1.C. Nous recommandons à l'arrondissement de Saint-Laurent de planifier dès à présent les audits écologiques pour le boisé du parc Marcel-Laurin, et ce, afin de s'assurer que la fréquence de réalisation de ces travaux d'acquisition de connaissances respecte les valeurs figurant au plan de gestion écologique de ce parc.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.1.C. Arrondissement de Saint-Laurent

L'arrondissement de Saint-Laurent prévoit planifier les audits écologiques pour le boisé du parc Marcel-Laurin, afin d'assurer que la fréquence de réalisation des travaux d'acquisition de connaissances respecte les valeurs figurant au plan de gestion écologique de ce parc.

(Échéancier prévu : novembre 2020)

RECOMMANDATION

3.2.1.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles de se doter d'un programme d'acquisition de connaissances écologiques respectant les fréquences suggérées dans le *programme-cadre de la stratégie de conservation et de mise en valeur des milieux naturels dans les parcs existants de l'agglomération de Montréal* pour chacun des parcs sous leurs responsabilités et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin de s'assurer du maintien de leur valeur écologique.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.D. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

L'arrondissement compte se doter d'un programme d'acquisition de connaissances écologiques respectant les fréquences suggérées pour les parcs du boisé Jean-Milot et Thomas-Chapais.

(Échéancier prévu : études de mise à niveau avril à décembre 2020)

Dans un premier temps, au cours de l'année 2020, l'arrondissement mettra à niveau ses connaissances sur les deux parcs visés. Des audits écologiques seront réalisés sur les thèmes qui doivent être étudiés pour le parc boisé Jean-Milot (l'avifaune, l'herpétofaune et les mammifères) et pour le parc Thomas-Chapais (la végétation, l'avifaune, l'herpétofaune, les mammifères et les sentiers).

Par la suite, afin de maintenir le niveau de connaissances sur la valeur écologique des deux parcs, des audits seront réalisés aux fréquences suggérées soient de dix ans pour les études sur la végétation et de cinq ans pour les études sur l'avifaune, l'herpétofaune, les mammifères et l'état des sentiers. **(Échéancier prévu : renouvellement des études selon les fréquences suggérées : à partir de 2021, annuellement selon les échéanciers dus)**

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

Poursuivre les études de caractérisation écologique pour couvrir entre 10 et 15 parcs et sites locaux en faisant appel à des firmes externes spécialisées et prévoir les budgets requis à ces contrats en fonction des disponibilités budgétaires.

(Échéancier prévu : en cours et en continu – novembre 2023)

3.2.2. Élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion écologique

3.2.2.A. Contexte et constatations

Plan de gestion écologique dans les grands parcs protégés

Selon l'annexe 1 des Lignes directrices, le plan de gestion écologique encadre la gestion qui est faite du milieu naturel protégé. En s'appuyant sur les audits écologiques réalisés précédemment, il doit présenter un programme d'intervention sur le milieu et un programme de surveillance permettant d'évaluer l'évolution du milieu naturel (un programme de mise à jour des audits écologiques, une étude sur la fréquentation des sentiers, des observations plus ponctuelles pour la présence d'espèces végétales ou animales à statut précaire ou pour la présence d'espèces envahissantes). Le plan doit présenter différents types d'intervention à réaliser et leurs fréquences, pour maintenir la valeur écologique du milieu.

Pour les grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés, une démarche avait été entreprise en 2014 pour doter le parc urbain Angrignon, les parcs-nature du Cap-Saint-Jacques et de Pointe-aux-Prairies et le parc métropolitain du Mont-Royal d'un tel plan de gestion écologique, le résultat final n'a toutefois jamais vu le jour pour des raisons de changements de priorités et d'affectation du personnel. Ainsi, au moment de réaliser nos travaux d'audit, aucun grand parc contribuant à l'atteinte du 10 % de protection des milieux naturels et sous la responsabilité du Service des grands parcs n'avait de plan de gestion écologique.

À la suite de la réalisation des nouveaux audits écologiques prévus de 2019 à 2021 dans différents parcs-nature et un parc métropolitain, le Service des grands parcs prévoit élaborer des plans de gestion écologiques pour les parcs-nature du Bois-de-Saraguay (2020) et du Cap-Saint-Jacques (2020), le parc urbain Angrignon (2020), le parc métropolitain du Mont-Royal (2021), et les parcs-nature de l'Île-de-la-Visitation (2021) et de Pointe-aux-Prairies (2022).

Le fait qu'il n'y ait pas actuellement de plan de gestion écologique dans les parcs sous la responsabilité du Service des grands parcs ne signifie pas que ce dernier ne réalise pas de travaux d'entretien et de maintien de la valeur écologique de ces milieux naturels protégés. En effet, nous avons obtenu une liste de contrats d'entretien écologique fait dans différents parcs sous la responsabilité du Service des grands parcs de 2015 à 2019.

Malgré la planification présentée par le Service des grands parcs pour doter six parcs sous sa responsabilité d'un plan de gestion écologique d'ici 2022, plusieurs autres milieux naturels sous la responsabilité du Service des grands parcs ne seront pas visés par un tel plan à la fin de l'exercice en 2022. Sachant que sur les sites contribuant actuellement à l'atteinte du 10 % de protection des milieux naturels, 30 sites sont sous la responsabilité du Service des grands

parcs²⁴, seule une fraction de ces sites (20 %) seront encadrés par un plan de gestion écologique si le Service des grands parcs suit son plan de travail. Afin de s'assurer de préserver la valeur écologique des milieux naturels protégés, il nous apparaît essentiel que l'entretien de tous les sites sous la responsabilité du Service des grands parcs soit encadré.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'élaborer un plan de gestion écologique pour chacun des milieux naturels protégés sous sa responsabilité, et ce, afin de s'assurer qu'un entretien et un suivi soient faits pour en préserver leur valeur écologique.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.2.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Rédiger et faire adopter par les instances deux plans de gestion écologique (parc-nature du Bois-de-Saraguay et parc-nature du Cap-Saint-Jacques).

(Échéancier prévu : novembre 2020)

Fournir la planification pour la réalisation et l'adoption des plans de gestion écologique pour tout le réseau des grands parcs.

(Échéancier prévu : mai 2020)

Plan de gestion écologique dans les parcs locaux protégés

Comme mentionné précédemment, le boisé du parc Marcel-Laurin dans l'arrondissement de Saint-Laurent est le seul milieu naturel contribuant déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels ayant un plan de gestion écologique. La mise en œuvre de certaines activités du plan de gestion écologique du boisé du parc Marcel-Laurin est fait annuellement par un organisme à but non lucratif (OBNL). L'organisme travaille sur deux volets. D'une part, il s'occupe de l'aménagement écologique du boisé, soit la conservation et la mise en valeur du boisé, contribuant ainsi à la protection et à l'accroissement de la biodiversité du milieu par le contrôle des espèces envahissantes et la restauration d'habitats fauniques par la plantation de végétaux indigènes. D'autre part, il s'occupe de l'entretien du boisé, soit l'entretien des sentiers et des panneaux d'interprétation et la réparation d'infrastructures²⁵.

²⁴ En plus des 16 grands parcs présentés à l'annexe 5.2 comme étant des milieux naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs, la base de données des sites contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels contient 14 autres sites protégés sous la responsabilité de ce service, dont par exemple la réserve naturelle de l'île-Bonfoin, de l'île Ménard et de l'île cadastre 150.

²⁵ Il faut faire une distinction entre l'entretien des sentiers que l'on peut qualifier d'entretien physique, et l'entretien écologique visé par un plan de gestion écologique ou l'aménagement écologique fait par l'OBNL.

Aucun des milieux naturels contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels sous la responsabilité des arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles n'a un tel plan de gestion.

Sans pour autant qu'il n'y ait de plan de gestion écologique pour le boisé Jean-Milot dans l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, un peu à l'image du boisé du parc Marcel-Laurin, l'arrondissement confie certaines activités d'entretien du boisé à un OBNL et ce, depuis avant 2015. L'organisme s'occupe d'encadrer et d'organiser des activités d'entretien du boisé et des sentiers, notamment en faisant du nettoyage, de l'aménagement et de la plantation.

En n'ayant que le boisé du parc Marcel-Laurin qui à la fois contribue à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels et qui a un plan de gestion écologique, et considérant que c'est le seul milieu naturel protégé sous la responsabilité de l'arrondissement de Saint-Laurent, nous en concluons que les deux autres arrondissements audités n'ont pas suivi les exigences établies en 2008 en lien avec la création du Répertoire et la contribution à l'atteinte de cette cible.

Nous nous sommes questionnés à savoir si le Service des grands parcs, en étant responsable de *la Politique* et de la Stratégie de protection, s'assurait que les arrondissements fassent un entretien écologique appuyé par un plan de gestion écologique de milieux naturels protégés sous leurs responsabilités.

Nous avons fait état, dans la mise en contexte, d'une démarche entreprise par le Service des grands parcs en 2008 visant à mettre en place un programme d'assistance pour la gestion écologique dans les parcs locaux qui aurait pour objectif de soutenir les arrondissements dans la conversion de parcs locaux en milieux naturels protégés, et ce, notamment par de l'expertise technique, du financement et de l'aide dans la réalisation des travaux d'aménagement. Cette initiative, qui devait durer de 2010 à 2014, n'a toutefois jamais vu le jour. Le Service des grands parcs mentionne vouloir maintenant élaborer un guide, d'ici 2020, pour aider les arrondissements à gérer leurs milieux naturels protégés. Or, au moment de réaliser nos travaux d'audit, le Service des grands parcs n'accompagnait pas les arrondissements dans l'élaboration de plan de gestion écologique et n'exigeait pas de ces derniers qu'ils fassent état de travaux d'entretien dans les milieux naturels protégés sous leurs responsabilités.

RECOMMANDATION

3.2.2.C. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion écologique, pour chacun des milieux naturels sous leurs responsabilités et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin d'assurer un maintien de la valeur écologique de ces sites.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.2.C. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

Les plans de gestion écologique pour le boisé Jean-Milot et le parc Thomas-Chapais seront élaborés à partir du mois d'avril 2020. Les plans seront préparés en parallèle avec les connaissances acquises pendant les audits qui seront faits pendant l'année 2020. (Échéancier prévu : décembre 2020)

Les plans de gestions écologiques seront mis en œuvre à partir de l'année 2021.

Boisé Jean-Milot : *le plan de gestion écologique sera mis en œuvre annuellement via l'octroi d'un contrat de service avec un organisme à but non lucratif spécialisé en gestion écologique.*

Parc Thomas-Chapais : *le plan de gestion écologique sera mis en œuvre par la Division de l'horticulture et des parcs de l'arrondissement. Les employés affectés à ces travaux recevront un entraînement en lien avec les prescriptions du plan de gestion écologique pendant l'année 2021, afin d'acquérir les techniques de travail appropriées. (Échéancier prévu : à partir de 2021)*

.....

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

Octroyer des contrats externes pour l'élaboration de plans de gestion écologique selon les résultats des études de caractérisation écologique démontrant un potentiel de préservation et de développement des milieux naturels et de prévoir les budgets requis en fonction des disponibilités budgétaires.

Mettre en œuvre un protocole de collaboration et de suivi avec la Direction des grands parcs et du verdissement de la Ville de Montréal.

Déterminer la gérance et les activités d'entretien à l'interne ou à l'externe. (Échéancier prévu : novembre 2023)

3.2.3. Disponibilité des budgets pour la gestion écologique

3.2.3.A. Contexte et constatations

Évaluation des coûts pour la gestion écologique des grands parcs protégés

Pour être en mesure de mettre en œuvre un plan de gestion écologique, pour réaliser périodiquement les audits écologiques et faire les travaux d'entretien écologiques dans les milieux naturels protégés, il faut avoir un budget récurrent. Nous avons ainsi cherché dans un premier temps à savoir si le Service des grands parcs avait évalué le coût à l'ha qu'il fallait prévoir annuellement pour faire toutes ces actions, et dans un second temps si le budget du service prévoyait un montant global récurrent pour tous les milieux protégés sous sa responsabilité.

Dans le cadre d'une présentation faite au comité corporatif de gestion des projets d'envergure²⁶ (CCGPE) en 2019, le Service des grands parcs mentionne que des dépenses annuelles minimales de 1 000 \$/ha sont nécessaires, pour maintenir la valeur des milieux naturels en limitant les empiétements et la dégradation excessive des milieux et pour intervenir en cas de besoins pour la sécurité du public en abattant par exemple des arbres morts devenus dangereux²⁷. Ce coût inclut également les audits écologiques à réaliser périodiquement.

Sur la base de ce coût unitaire annuel, le Service des grands parcs évaluait dans sa présentation au CCGPE de 2019 qu'avec les 314 ha de milieux naturels acquis de 2004 à 2018, il faudrait un budget annuel récurrent de 314 000 \$. Avec les acquisitions prévues jusqu'en 2021, le Service des grands parcs évaluait alors à 518 000 \$ par année ses besoins pour faire l'entretien écologique des milieux naturels qui auront été acquis. Or, cette évaluation ne prend en considération que ce que le Service des grands parcs a acquis depuis l'entrée en vigueur de *la Politique* en 2004, et exclut les grands parcs urbains contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels (le parc Angrignon, le parc Frédéric-Back, le parc du Troisième sommet, le parc du Mont-Royal, le parc des Rapides) et les parcs-nature dans la composition qu'ils étaient avant 2004. En date d'octobre 2019, selon la base de données du Service des grands parcs, ce service était responsable d'une superficie de milieux naturels protégés totalisant 2 238 ha²⁸. Dès à présent, sur la base de l'estimation du Service des grands parcs du coût unitaire pour l'entretien écologique, il faudrait un budget annuel de 2,2 M\$ pour assurer le maintien de la valeur écologique des milieux naturels protégés sous la responsabilité du Service des grands parcs. De plus, considérant qu'à terme,

²⁶ Le CCGPE est composé du Directeur général de la Ville, des directeurs généraux adjoints, du directeur du Service des finances et du directeur du Bureau des projets et des programmes d'immobilisations. Aucun élu ne siège à ce comité.

²⁷ Une telle dépense n'inclut pas l'entretien des bâtiments et des stationnements, des aires de pique-nique. En 2017, le Service des grands parcs a octroyé une série de contrats de 36 mois pour 5,06 M\$ pour ces entretiens des infrastructures dans les parcs-nature dont 924 ha sont accessibles au public. Ceci donne un coût annuel unitaire de 1 823 \$/ha-an.

²⁸ Superficie totale figurant dans la base de données du Service des grands parcs en date de septembre 2019 pour les 30 milieux naturels protégés sous sa responsabilité.

ce service vise, par la Stratégie de protection, à acquérir 500 ha additionnels, les coûts annuels pour l'entretien passeraient alors à 2,7 M\$. Or, en entrevue le Service des grands parcs nous a mentionné que ces dépenses d'entretien écologique ne sont pas spécifiquement prévues au budget de fonctionnement du service. De plus, l'exercice que nous avons fait ici de chiffrer combien il en coûterait annuellement au Service des grands parcs, au terme de la Stratégie de protection, pour entretenir écologiquement les milieux naturels sous sa responsabilité n'a pas été fait par ce service au moment d'élaborer la Stratégie. Précisons également que lorsque les élus adoptent une résolution autorisant la Ville à acquérir un site aux fins de protection d'un milieu naturel, le sommaire décisionnel qui leur est présenté n'aborde pas la notion des coûts récurrents pour l'entretien écologique. Nous considérons qu'il s'agit d'une information pertinente qu'ils devraient avoir pour prendre une décision éclairée.

Nous avons cherché à chiffrer combien le Service des grands parcs dépensait annuellement pour l'entretien écologique des milieux naturels sous sa responsabilité. Ce dernier n'avait pas fait un tel exercice, mais nous a fourni les dépenses d'entretien écologique dans chacun des parcs-nature et le parc métropolitain du Mont-Royal, les parcs urbains Angrignon, des Rapides, Frédéric-Back, la falaise Saint-Jacques et la Coulée Grou, de 2015 à 2019 en spécifiant si la dépense avait été payée à même le budget de fonctionnement ou le PTI. En pondérant toutes ces dépenses par la superficie de chaque milieu naturel concerné, nous avons établi une estimation du coût unitaire annuel pour l'entretien écologique des grands parcs (voir le tableau 7).

Globalement, nous observons que les dépenses d'entretien écologique payées à même le budget de fonctionnement du Service des grands parcs augmentent depuis 2015²⁹. En 2019, elles étaient 5,4 fois supérieures à 2015. C'est en 2019 que notre estimation du coût unitaire annuel est la plus élevée (328 \$/ha-an), en étant toutefois seulement le tiers de ce que le Service des grands parcs annonçait au CCGPE en 2019. La moyenne sur les 5 dernières années de notre estimation (152 \$/ha-an) est 6,6 fois moindre que cette valeur cible de 1 000 \$/ha-an.

À cette estimation du coût unitaire annuel pour des audits et des entretiens écologiques des grands parcs, payés à même le budget de fonctionnement du Service des grands parcs, il faut ajouter des dépenses pour d'autres audits et entretiens écologiques qui ont eu lieu dans le cadre de projets d'aménagement, et donc payés par le PTI Aménagement. De la même manière dont nous avons procédé pour estimer le coût unitaire annuel au budget de fonctionnement, nous avons estimé un coût unitaire annuel de 217 \$/ha-an payé par ce PTI pour une somme totale estimée à 369 \$/ha-an pour l'entretien écologique des grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés.

²⁹ Le coût unitaire d'entretien écologique payée à même le budget de fonctionnement a diminué significativement en 2018, non pas que les dépenses totales d'entretien étaient faibles, elles étaient les deuxièmes plus élevées sur la période 2015-2019, mais elles étaient associées à beaucoup de parcs, et donc à une superficie totale beaucoup plus importante.

Considérant qu'il n'y a pas de dépense spécifiquement prévue au budget de fonctionnement pour l'entretien écologique des milieux naturels protégés, il nous apparaît difficile pour le Service des grands parcs de s'assurer d'être en mesure de maintenir à l'avenir, la valeur écologique de ces milieux naturels. De plus, si le Service des grands parcs dépense en moyenne significativement moins pour l'entretien écologique que ce qu'il dit être la valeur cible, il n'a pas été en mesure de fournir la manière dont cette valeur de 1 000 \$/ha-an avait été établie. Il nous apparaît donc nécessaire qu'un exercice soit fait par le Service des grands parcs pour évaluer les besoins financiers réels pour l'entretien écologique de ces milieux naturels.

Tableau 7 – Estimation du coût unitaire des audits et des entretiens écologiques des parcs-nature, des parcs urbains et des parcs métropolitains

ANNÉE	BUDGET DE FONCTIONNEMENT	PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS AMÉNAGEMENT	TOTAL
2015	61 \$/ha-an	414 \$/ha-an	475 \$/ha-an
2016	113 \$/ha-an	268 \$/ha-an	381 \$/ha-an
2017	168 \$/ha-an	257 \$/ha-an	425 \$/ha-an
2018	92 \$/ha-an	146 \$/ha-an	238 \$/ha-an
2019	328 \$/ha-an	0 \$/ha-an	328 \$/ha-an
MOYENNE	152 \$/ha-an	217 \$/ha-an	369 \$/ha-an

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de réévaluer les coûts annuels par hectare, pour l'acquisition des connaissances et l'entretien écologique des milieux naturels sous sa responsabilité, et de prévoir ce montant récurrent à son budget annuel, et ce, afin de s'assurer de pouvoir réaliser les travaux requis pour maintenir la valeur écologique de ces milieux naturels.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.3.B. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Évaluer les coûts annuels par hectare pour la mise en œuvre de tous les axes du programme de gestion des écosystèmes (l'acquisition des connaissances, les interventions et le suivi) :

- *Budget annuel et récurrent;*
- *Budget associé à la restauration des écosystèmes suite aux abattages de frênes (financé par le PTI forêt urbaine). (Échéancier prévu : août 2020)*

RECOMMANDATION

3.2.3.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'ajouter au sommaire décisionnel, relativement à l'acquisition d'un site aux fins de milieu naturel à protéger, une estimation des coûts annuels qui devront être prévus au budget annuel du service pour en faire l'entretien écologique et l'acquisition des connaissances permettant d'en maintenir la valeur écologique, et ce, afin que les élus aient une information complète sur les incidences financières résultant de l'acquisition.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.2.3.C. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Inscrire les budgets aux sommaires pour toutes les acquisitions dès 2020. (Échéancier prévu : à partir du 31 août 2020, pour tous les sommaires subséquents)

Évaluation des coûts pour la gestion écologique des parcs locaux protégés

Les arrondissements doivent assumer les coûts en lien avec la gestion écologique des milieux naturels protégés qui sont sous leurs responsabilités. Bien que des dépenses d'entretien soient faites, à l'interne ou à l'externe, les trois arrondissements audités mentionnent ne pas avoir de poste budgétaire spécifiquement dédié à la gestion écologique des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités. L'absence d'un budget défini et dédié à la gestion écologique des parcs locaux, met à risque les arrondissements de ne pas être en mesure de réaliser les acquisitions de connaissances nécessaires pour planifier les entretiens subséquents et voire même de réaliser ces entretiens. Selon les priorités accordées aux différents projets dans l'arrondissement, trop de report de la gestion écologique d'un milieu naturel en raison d'un manque de budget mènerait à la perte de la valeur écologique du site, notamment par une prolifération de plantes envahissantes.

Certaines activités d'entretien du boisé Jean-Milot dans l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ainsi que certaines activités d'entretien et d'aménagement du boisé du parc Marcel-Laurin dans l'arrondissement de Saint-Laurent, comme mentionné précédemment, sont faites par des OBNL. Nous avons cherché à quantifier les coûts de ces ententes afin d'évaluer ce qu'il peut en coûter annuellement à un arrondissement pour maintenir la valeur écologique d'un site, sachant qu'en 2008, le Service des grands parcs présentait aux arrondissements le cas de l'arrondissement de Verdun qui confiait la gestion écologique à un OBNL pour la somme de 2 500 \$/ha-an pour l'entretien et l'inspection du parc, la détection des perturbations du milieu, l'organisation de travaux et de corvées et la recherche de financement.

L'entente entre l'OBNL et l'arrondissement de Saint-Laurent couvre à la fois l'entretien physique du boisé (l'entretien des sentiers et des panneaux d'interprétation, la réparation des infrastructures et l'éradication des plantes envahissantes dans les secteurs aménagés, ce qui s'apparente à ce que l'arrondissement de Verdun confiait à un OBNL selon le Service des grands parcs en 2008), ainsi que l'aménagement écologique (entretien écologique), la conservation et la mise en valeur écologique du site (ce qui s'apparente davantage à ce que fait le Service des grands parcs par ses audits écologiques et ses interventions en entretien écologique). Pour le boisé Jean-Milot, l'entente entre l'OBNL et l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve est similaire au volet entretien du boisé du parc Marcel-Laurin. Nous avons examiné les ententes avec ces OBNL pour la période de 2015 à 2019 afin d'en dégager les coûts unitaires annuels moyens (voir le tableau 8).

Tableau 8 – **Résumé des estimations des coûts unitaires d’audits et entretiens écologiques et des coûts unitaires d’entretien physique des grands parcs et des parcs locaux protégés**

NATURE DU TRAVAIL	ESTIMATION DES COÛTS UNITAIRES POUR LES GRANDS PARCS	ESTIMATION DES COÛTS UNITAIRES POUR LES PARCS LOCAUX
Audits et entretiens écologiques	369 \$/ha-an	878 \$/ha-an
Entretien physique	1 823 \$/ha-an	3 258 \$/ha-an ^[a]
TOTAL	2 192 \$/ha-an	4 130 \$/ha-an

[a] L'estimation des coûts unitaires pour l'entretien physique des parcs locaux sous la responsabilité des arrondissements est du même ordre de grandeur que le coût unitaire annuel de l'arrondissement de Verdun actualisé.³⁰

Avec un coût unitaire annuel estimé pour les audits et entretiens écologiques dans les arrondissements qui est plus du double de ce que met en moyenne le Service des grands parcs, nous considérons qu'il y a probablement un manque de travaux d'audits et d'entretiens écologiques dans les grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés, ce que tend également à démontrer l'écart entre cet estimé de 369 \$/ha-an et le coût prévu de 1 000 \$/ha-an véhiculé par le Service des grands parcs.

En considérant que certaines activités d'entretiens écologiques et physiques sont faites par des OBNL qui peuvent bénéficier d'autres sources de revenus (des fondations et des entreprises) pour réaliser le travail, ces coûts unitaires doivent être considérés comme une valeur minimale à investir par les arrondissements. Ainsi avec un tel coût unitaire annuel global pour les audits et d'entretiens écologiques et l'entretien physique, et considérant la superficie totale des milieux naturels protégés sous la responsabilité des trois arrondissements audités, ces derniers devraient avoir minimalement, dans leur budget de fonctionnement, des dépenses prévues de l'ordre de grandeur de 87 000 \$/an pour l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (21,17 ha), de 178 000 \$/an pour l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles (43,31 ha), et de 65 000 \$/an pour l'arrondissement de Saint-Laurent (15,97 ha).

³⁰ Le coût de 2 500 \$/ha-an de 2008 a été ajusté pour 2018 considérant l'indice des prix à la consommation pour les services dans la région de Montréal qui a augmenté de 22,8 % entre 2008 et 2018.

RECOMMANDATION

3.2.3.D. Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles et à l'arrondissement de Saint-Laurent de réserver dans leur budget annuel un montant spécifique et dédié à l'aménagement écologique et l'entretien physique des parcs locaux sous la gestion écologique et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin d'être en mesure de réaliser annuellement les travaux requis pour maintenir et préserver la valeur écologique de ces milieux naturels.

RÉPONSES DES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.3.D. Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve

L'arrondissement dispose de fonds disponibles pour mandater des firmes professionnelles qui pourront réaliser les études nécessaires, afin de déterminer un plan d'action d'entretien des milieux naturels.

La réalisation de l'entretien de ces milieux naturels se fera à l'aide de bénévoles engagés, d'organismes à but non lucratif, ainsi que d'une équipe de cols bleus et de contremaîtres sensibilisés à ces espaces.

(Échéancier prévu : complété)

.....

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

Faire des représentations et formuler des recommandations à la Direction de l'arrondissement Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles.

Créer l'activité budgétaire distincte et spécifique à la gestion écologique des sites identifiés.

En fonction des disponibilités budgétaires, accorder les budgets récurrents en fonction des plans de gestion écologique qui auront été élaborés.

(Échéancier prévu : août 2020)

.....

Arrondissement de Saint-Laurent

L'arrondissement de Saint-Laurent prévoit réserver dans son budget annuel un montant spécifique et dédié à l'aménagement écologique et l'entretien physique des parcs locaux sous la gestion écologique et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, dans le but de réaliser annuellement les travaux requis pour maintenir et préserver la valeur écologique des milieux naturels. (Échéancier prévu : février 2021)

3.3. Reddition de comptes relativement à la protection des milieux naturels

3.3.1. Reddition de comptes relativement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels

3.3.1.A. Contexte et constatations

Il n'y a pas d'obligation en lien avec le Schéma d'aménagement à faire une reddition de comptes relativement à l'avancement de l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Néanmoins, considérant les investissements requis, autant du côté de l'agglomération que de la Ville, nous avons cherché à savoir si le Service des grands parcs s'était doté d'un processus de reddition de comptes.

Nous avons eu l'évidence que le Service des grands parcs fait au moins une fois par année, voire deux fois, une présentation à une instance de la Ville où siègent différents élus, que ce soit le comité exécutif de la Ville, le CCPE ou encore le CCGPE. Lors de ces présentations, le Service des grands parcs aborde l'évolution des investissements, l'évolution de l'atteinte de la cible de 10 %, et l'estimation des besoins financiers futurs. De manière *ad hoc*, le Service des grands parcs répond également aux questions des élus en lien avec des résolutions à adopter au conseil de Ville ou d'agglomération.

Les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire, exigent que le Service des grands parcs dépose une fois par année, au conseil d'agglomération, un rapport faisant état de la protection des milieux naturels sur le territoire, de l'évolution des inscriptions au Répertoire et du contrôle des interventions qui ont pu avoir lieu sur les sites municipaux protégés. Ce contrôle est une série de mesures à mettre en place afin d'éviter toute perte nette de superficie si des travaux sont réalisés dans le milieu naturel. Durant la période visée par notre audit, le Service des grands parcs n'a pas produit un tel rapport annuel pour le conseil d'agglomération. Or, dans les exemples de questions adressées par les maires des villes liées au Service des grands parcs et que nous avons obtenues, ces derniers voulaient notamment savoir à combien était rendue la Ville par rapport à la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Un tel rapport annuel aurait pu leur permettre d'y trouver l'information.

Considérant que les Lignes directrices mentionnent que le Répertoire est destiné « à inscrire officiellement l'ensemble des sites[...], de superficie et de composition variables, qui ont pour vocation la protection, le maintien et/ou le rehaussement de la biodiversité sur le territoire de l'agglomération montréalaise » et donc que tous les sites contribuant actuellement à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels sous la responsabilité du Service des grands parcs ou d'un arrondissement devraient y être inscrits (en supposant que tous ces sites respectent les trois conditions de ces Lignes directrices), et non seulement un seul site comme c'est actuellement le cas, la reddition de comptes qui devrait être faite par le Service des grands parcs au conseil d'agglomération devrait être beaucoup plus importante.

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports de déposer annuellement, au conseil d'agglomération, un rapport tel qu'exigé dans les Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire, et ce, afin de se conformer à cette exigence et de permettre aux élus de l'agglomération d'avoir périodiquement un aperçu de l'état d'avancement de l'atteinte de la cible de 10 % de protection du milieu naturel.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.1.B. *Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports*

Le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports doit procéder à une révision des lignes directrices et des outils complémentaires au répertoire.

Par la suite, un rapport sera déposé annuellement au conseil d'agglomération. (Échéancier prévu : novembre 2020)

RECOMMANDATION

3.3.1.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'entreprendre un exercice visant à inscrire les milieux naturels protégés sous sa responsabilité au Répertoire, et ce, afin de se conformer aux Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.1.C. *Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports*

Réviser les lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés des milieux naturels protégés afin d'actualiser le processus.

Faire approuver les lignes directrices révisées au conseil d'agglomération.

Fournir une planification d'inscription des sites désignés cohérente avec la réalisation des plans de gestion écologique.

(Échéancier prévu : novembre 2020)

3.3.2. Reddition de comptes relativement à la gestion écologique

3.3.2.A. Contexte et constatations

Comme mentionné précédemment, selon *la Politique*, un des objectifs de faire une gestion écologique d'un milieu naturel est de maintenir sa biodiversité végétale et animale, soit sa valeur écologique. Considérant que les milieux naturels ont été acquis par un règlement d'emprunt, et que selon le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, un projet d'immobilisation dans le cadre d'un PTI est associé à l'acquisition d'un bien en vue d'atteindre un objectif déterminé, les milieux naturels ainsi protégés et sous la responsabilité de la Ville, soit via le Service des grands parcs ou des arrondissements, devraient être considérés comme des actifs à entretenir au même titre qu'un immeuble ou un véhicule.

Dans ce contexte, depuis novembre 2018, un nouvel encadrement administratif³¹ sur la connaissance de l'état des actifs, exige que chaque unité d'affaires évalue au maximum aux cinq ans l'état de l'ensemble de ses actifs et produise annuellement un bilan de l'état des actifs sur la base des données récoltées l'année précédente. Ce bilan doit être soumis à la Direction générale. La directive est sous la responsabilité du Bureau des projets et programmes d'immobilisations.

Contrairement toutefois à un immeuble ou un véhicule qui a une durée de vie théorique et une valeur de remplacement, un milieu naturel se prête moins bien à un tel exercice d'évaluation de l'état, ou du moins pas avec les mêmes paramètres. Étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle directive, les premiers bilans devront être déposés à la Direction générale au plus tard le 30 janvier 2020. Il nous apparaît nécessaire de clarifier l'interprétation d'un actif afin de savoir si les milieux naturels protégés appartenant à la Ville sont assujettis à cette nouvelle directive.

Du côté des arrondissements, les trois que nous avons audités mentionnent tous ne pas avoir d'exigences de reddition de comptes à faire ni à la Direction générale ni au Service des grands parcs en lien avec la gestion écologique des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités. Dans ce contexte, il nous apparaît difficile pour le Service des grands parcs d'avoir l'assurance que les milieux naturels sous la responsabilité des arrondissements et qui contribuent à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels demeurent une valeur écologique adéquate et dans l'objectif de la *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*.

³¹ C-OG-BPPI-D-18-001.

RECOMMANDATION

3.3.2.B. Nous recommandons à la Direction générale de statuer à savoir si un milieu naturel protégé et appartenant à la Ville doit être considéré comme un actif et donc assujéti à la *Directive sur la connaissance de l'état des actifs*, et auquel cas, de demander aux unités d'affaires concernées un bilan annuel de l'état des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités, et ce, afin que la Direction générale ait un portrait représentatif du maintien de la valeur écologique de ces milieux naturels protégés.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.2.B. Direction générale

La Direction générale est en accord avec cette recommandation. En collaboration avec le Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports, des réflexions sont en cours afin de définir quels milieux naturels protégés devraient être considérés comme un actif et donc assujéti à la Directive sur la connaissance de l'état des actifs. Étant donné la nature particulière de ce type d'actif, certains éléments doivent être approfondis dont la fréquence et la méthodologie à préconiser. (Échéancier prévu : novembre 2020)

RECOMMANDATION

3.3.2.C. Nous recommandons au Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports d'obtenir des arrondissements l'assurance qu'un entretien de type écologique a été fait sur chacun des milieux naturels sous leurs responsabilités et contribuant à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels, et ce, afin de s'assurer que ces milieux préservent leur valeur écologique et continuent de contribuer à l'atteinte de cette cible.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.2.C. Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports

Mettre en œuvre une boîte à outils (des devis, des protocoles, des méthodologies d'interventions, etc.) pour supporter la gestion écologique et la préservation de l'intégrité écologique des milieux naturels protégés sous la responsabilité des arrondissements. (Échéancier prévu : août 2020)

Mettre en place un processus de suivi de l'entretien écologique pour les parcs locaux inscrits comme protégés. (Échéancier prévu : février 2021)

4. CONCLUSION

La Ville de Montréal (ci-après « la Ville ») souhaite protéger, sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, 10 % du territoire terrestre aux fins de milieux naturels. En date d'octobre 2019, 6,1 % du territoire est ainsi protégé. Pour atteindre cette cible de 10 %, la Ville à elle seule, par l'entremise du Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports (ci-après « le Service des grands parcs »), vise à protéger 1 500 hectares (10 000 m²) (ha) des 1 930 ha, soit 77,7 % de l'effort, d'ici 2030.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que la Ville a une stratégie de protection qui en théorie peut lui permettre d'atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels conformément à ce qui est inscrit au Schéma d'aménagement et de développement de Montréal et au plan de développement durable de la Ville. Plusieurs actions d'importance ont notamment été réalisées par le Service des grands parcs, notamment le dépôt d'un droit de préemption sur 71 lots en périphérie des parcs-nature qui, si la Ville en faisait l'acquisition, permettrait d'agrandir ces milieux naturels, et l'acquisition à l'automne 2019 d'environ 150 ha de milieux naturels à Sainte-Anne-de-Bellevue et dans l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro. Toutefois, dans l'élaboration de cette démarche, la Ville n'a pas cherché à avoir une connaissance complète des milieux naturels potentiellement protégeables étant donné que différents parcs locaux, sous la responsabilité des arrondissements ou des villes liées et identifiés au Schéma d'aménagement comme ayant des attributs de milieux naturels, n'ont pas été répertoriés par le Service des grands parcs comme des sites potentiellement protégeables. Une telle connaissance donnerait à la Ville une meilleure marge de manœuvre pour atteindre la cible de 10 % de protection des milieux naturels. Nous soulignons le besoin qu'a maintenant le Service des grands parcs de se doter d'un plan d'action précis pour mettre en œuvre cette démarche et de communiquer aux arrondissements et aux villes liées le rôle qu'ils auront à y jouer d'ici 2030 pour contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels.

Nos travaux nous amènent également à conclure qu'autant le Service des grands parcs que les arrondissements ne sont pas adéquatement outillés, dans la planification des travaux et principalement sous l'angle budgétaire, pour faire l'entretien écologique des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités et ainsi en assurer le maintien de la valeur écologique, ce pour quoi initialement il y a eu une volonté de protéger ces milieux naturels.

À l'exception d'un parc local ayant un statut de conservation et un plan de gestion écologique dans l'arrondissement de Saint-Laurent, aucun autre milieu naturel sous la responsabilité du Service des grands parcs ou d'un arrondissement n'a un tel plan de gestion écologique ni n'est inscrit au Répertoire des milieux naturels protégés de l'agglomération de Montréal (ci-après le « Répertoire »). Il s'agit ici d'un non-respect des Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire et des objectifs par la création du Répertoire.

Économiquement, l'acquisition des milieux naturels nécessaires pour atteindre la cible de 10 % pourrait avoir un impact important considérant les investissements requis dans les prochaines années. De plus, autant les arrondissements que le Service des grands parcs n'ont pas de budgets dédiés récurrents pour assurer l'entretien écologique des milieux naturels protégés. Par ailleurs, le Service des grands parcs n'a pas non plus fait l'exercice d'évaluer l'impact financier récurrent en lien avec le maintien de la valeur écologique de l'ensemble des milieux naturels protégés qui seront sous la responsabilité de la Ville une fois l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels atteinte.

À la lumière de ces constats, et dans le but de favoriser une protection des milieux naturels terrestres qui soit réalisable et économiquement planifiée, nous avons notamment recommandé que les unités d'affaires auditées :

- entreprennent un exercice permettant d'identifier tous les parcs locaux dans les arrondissements et les villes liées pouvant répondre aux trois conditions des Lignes directrices pour l'inscription et la gestion des sites désignés au Répertoire des milieux naturels protégés de l'agglomération de Montréal, et permettant ainsi de contribuer à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels;
- attribuent un statut de conservation aux sites sous leurs responsabilités qui contribuent déjà à l'atteinte de la cible de 10 % de protection des milieux naturels (les arrondissements);
- se dotent d'un plan d'action détaillé pour mettre en œuvre la Stratégie de protection et permettant à toutes les unités d'affaires de connaître le rôle qu'elles ont à y jouer;
- s'assurent de réaliser les audits écologiques aux fréquences prévues;
- se dotent d'un plan de gestion écologique pour chacun des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités;
- évaluent les coûts annuels pour s'assurer du maintien de la valeur écologique de chacun des milieux naturels protégés sous leurs responsabilités et s'assurent d'avoir des budgets dédiés en conséquence pour réaliser ces travaux d'entretien écologiques;
- fassent annuellement une reddition de comptes au conseil d'agglomération en lien avec la protection des milieux naturels et l'évolution des inscriptions au Répertoire et produisent annuellement, s'il y a lieu, pour la Direction générale, un bilan de l'état des milieux naturels au même titre que tout autre actif appartenant à la Ville.

Les milieux naturels jouent plusieurs rôles écologiques, sociaux et économiques. À l'heure des changements climatiques, leur préservation est importante. Au cours des 15 dernières années, la Ville a fait des progrès importants à ce chapitre, mais beaucoup d'efforts sont encore requis pour atteindre la cible que l'agglomération s'est fixée dans son Schéma d'aménagement et de développement. Si la Ville doit encore réussir à protéger une superficie importante pour atteindre cette cible, il nous apparaît tout aussi important qu'elle s'outille et se donne les moyens financiers pour maintenir par la suite la valeur écologique de l'ensemble de ces sites.

5. ANNEXES

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que la Ville a élaboré une démarche planifiée et structurée pour accroître la proportion de superficie terrestre de milieux naturels protégés afin de se conformer au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal et au plan de développement durable de la Ville et pour maintenir cet état de conservation.

Critères d'évaluation

- La Ville possède un inventaire à jour des milieux naturels terrestres protégés et potentiellement protégeables sur le territoire de l'agglomération.
- Une stratégie est en vigueur pour atteindre la cible de 10 % du territoire terrestre de l'agglomération qui est protégé au titre de milieu naturel tel qu'évoqué dans le Schéma d'aménagement et de développement.
- Un plan de gestion écologique existe, est mis en application et est documenté pour les sites sur lesquels la Ville exerce un contrôle, en vue de s'assurer de conserver la vocation des terrains identifiés comme étant des milieux naturels protégés.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place pour faire état de l'avancement de la protection des milieux naturels.
- Des crédits budgétaires suffisants et récurrents sont dédiés au maintien des actifs existants et aux nouveaux actifs acquis.

5.2. Liste des grands parcs considérés comme des milieux naturels protégés

Parcs métropolitains

- Frédéric-Back
- Mont-Royal
- Tiohtià:ke Otsira'kéhne, qui se prononce djodjâgué otchira'guén (Troisième Sommet)

Parcs urbains

- Angrignon
- des Rapides

Parcs-nature

- L'Anse-à-l'Orme
- Bois-d'Anjou
- Bois-de-l'Île-Bizard
- Bois-de-Liesse
- Bois-de-Saraguay
- Bois-de-la-Roche (parc agricole)
- Cap-Saint-Jacques
- Île-de-la-Visitation
- Pointe-aux-Prairies
- Ruisseau-De Montigny
- Rapides-du-Cheval-Blanc



4.3.

Gestion du Plan d'adaptation aux changements climatiques

Le 24 février 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

S'assurer que les mesures prévues au *Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal (PACC) 2015-2020* ont fait l'objet d'une planification appropriée et qu'elles ont été mises en œuvre.

RÉSULTATS

Le *PACC* adopté par le conseil d'agglomération en 2015 comprend des mesures d'adaptation que doivent mettre en œuvre les services et les arrondissements de la Ville de Montréal ainsi que les villes liées. Ce *PACC* relève maintenant de la responsabilité du Bureau de la transition écologique et de la résilience, lequel travaille présentement à l'élaboration d'un nouveau *Plan climat* destiné à succéder au *PACC*. La planification et la mise en œuvre de ces mesures présentent plusieurs problématiques. À cet égard, nous estimons que des améliorations devraient être apportées concernant les principaux aspects suivants :

- Les compétences des instances impliquées dans l'implantation des mesures d'adaptation aux changements climatiques devraient être clarifiées pour en faciliter la mise en œuvre;
- Une gouvernance à l'échelle de l'agglomération de Montréal devrait être mise en place, afin de soutenir une gestion élargie de l'adaptation aux changements climatiques pour favoriser la mise en œuvre du *PACC*;
- La planification des activités entourant la mise en œuvre du *PACC* devra être renforcée, afin de bien encadrer les choix retenus (la méthodologie, l'évaluation de l'efficacité, la priorisation, les cibles et les indicateurs);
- Les mécanismes de suivi devront être plus rigoureux afin de permettre la collecte de données davantage fiables pour la prise de décisions;
- Le développement des connaissances dans le domaine de l'adaptation devra faire l'objet d'une veille structurée et organisée en vue de favoriser la création et la réalisation des solutions innovantes dans ce domaine;
- Le contenu de la reddition de comptes doit être revu et elle doit être réalisée à une fréquence plus soutenue pour mieux informer les décideurs de manière à ce qu'ils puissent apporter des correctifs le plus rapidement possible.

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

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

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord et nous fournirons leurs commentaires ultérieurement.



TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	187
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	191
3. Résultats de l'audit	193
3.1. Compétence, gouvernance, rôles et responsabilités	193
3.1.1. Compétences relatives à l'adaptation	193
3.1.2. Gouvernance, rôles et responsabilités	195
3.2. Planification de la mise en œuvre des mesures d'adaptation	201
3.2.1. La planification de la mise en œuvre	201
3.2.2. Cibles et indicateurs	204
3.2.3. Mécanismes de soutien pour la mise en oeuvre	207
3.2.4. Mécanismes d'évaluation des mesures d'adaptation	209
3.2.5. Exercice de budgétisation	210
3.3. Suivi de la mise en œuvre des mesures d'adaptation	212
3.3.1. Mécanismes de suivi	212
3.3.2. Mécanismes de validation des données	216
3.3.3. Suivi des coûts et collecte de données	219
3.4. Veille et développement des connaissances	221
3.5. Reddition de comptes	224
4. Conclusion	227
5. Annexes	230
5.1. Objectif et critères d'évaluation	230
5.2. Mesures d'adaptation par aléa climatique	231

LISTE DES SIGLES

BTER	Bureau de la transition écologique et de la résilience
DUC	Déclaration citoyenne universelle d'urgence climatique
FCM	Fédération canadienne des municipalités
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
OQACC	Observatoire québécois de l'adaptation aux changements climatiques
PACC	<i>Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal</i>
UMQ	Union des municipalités du Québec



1. CONTEXTE

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat¹ a publié en octobre 2018, un rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C. L'un des messages importants soulignés dans ce rapport est que les conséquences d'un réchauffement planétaire d'une moyenne de 1 °C sont déjà réelles (la fonte des glaces dans l'Arctique, l'élévation du niveau de la mer et les cas météorologiques extrêmes). Partout dans le monde, les écosystèmes et les populations sont déjà affectés par les changements climatiques. Il s'agit d'impacts importants qui nécessitent déjà des mesures d'adaptation. Selon ce rapport, si le rythme actuel des émissions de gaz à effet de serre (GES) se poursuit, le seuil de réchauffement global de +1,5 °C sera atteint entre 2030 et 2052².

Selon un récent rapport produit par le gouvernement du Canada (en 2019)³, au cours des 70 dernières années, au Canada, les températures moyennes ont augmenté entre 1,7 °C et 2,3 °C⁴ selon la région. Pour ce qui est du Québec, l'augmentation moyenne de la température aurait été de 1,1 °C au cours de la même période. Selon ce rapport, il est également prévu que la température augmentera davantage dans le futur⁵. Le monde municipal reconnaît que : « *Le Québec, dû à sa position nordique, doit se préparer à une augmentation plus importante des températures*⁶ ».

¹ Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a été créé en 1988. Il est un lieu d'expertise visant à synthétiser les travaux menés dans les laboratoires du monde entier. Il rassemble les expertises de la communauté scientifique autour de la question de l'évolution du climat et du rôle joué par l'homme. Le GIEC est composé de scientifiques élus par l'assemblée plénière de manière à représenter les différentes disciplines et régions du monde.

² Global warming of 1.5 °C. Intergovernmental panel on climate change (IPCC). Octobre 2018, Suisse.

³ Rapport sur le climat changeant du Canada, gouvernement du Canada, Environnement et Changement climatique Canada, 2019 (RCCC-2019).

⁴ Idem, page 117.

⁵ Idem, page 431.

⁶ Revue Urba, mars 2019, Changements climatiques : pour des municipalités plus résilientes. Le magazine de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), volume 40, numéro 01, page 20.

En outre, en 2017 et en 2018, les GES ont augmenté à l'échelle mondiale⁷. Ce constat est également valable pour le Canada pour la période de 2016 et de 2017⁸. Or, plus le réchauffement du climat est important, plus le nombre d'événements climatiques et leurs impacts augmentent.

Dans l'accord de Paris de 2015, les pays ont convenu de renforcer leur capacité à faire face aux conséquences du changement climatique.

Créée en 2018, la Commission mondiale sur l'adaptation⁹ a produit en septembre 2019 un rapport dans lequel elle indique que les changements climatiques sont déjà présents et que les impacts sont de plus en plus sévères chaque année. Les actions globales pour réduire les changements climatiques sont prometteuses, mais insuffisantes, il est nécessaire d'investir des efforts importants pour s'adapter aux conditions qui sont maintenant inévitables, dont l'augmentation des températures, l'augmentation du niveau des océans, les tempêtes destructrices, les pluies intenses imprédictibles et l'acidité des océans¹⁰. Ainsi, le Monde ne peut plus se limiter à tenter de réduire les GES, il est essentiel qu'il se prépare aux impacts des changements climatiques qui sont déjà à l'œuvre. Selon la Commission mondiale sur l'adaptation, un dollar investi dans l'adaptation aux changements climatiques rapporte des sommes importantes en bénéfices en matière de réduction des dommages futurs ainsi que d'autres gains concernant la technologie, l'économie et l'environnement.

Ainsi, les changements climatiques peuvent prendre différentes formes, notamment des épisodes de chaleur extrême durant l'été, des pluies fréquentes et/ou plus intenses provoquant des inondations et des tempêtes et des orages violents. Ces phénomènes ont des impacts sur les municipalités pouvant affecter différents aspects les concernant ainsi que les citoyens. D'ailleurs, les récents événements qu'ont subis les municipalités du Québec ont démontré les impacts qu'ils peuvent avoir sur les infrastructures, les activités économiques, le cadre bâti, la qualité de vie et la santé des citoyens. Ceci est sans compter l'ampleur des pertes financières et des coûts nécessaires pour la remise en état des éléments endommagés ou détruits.

⁷ Global Energy & Co2 status report. L'Agence internationale de l'énergie. GECO 2019.

⁸ Rapport d'inventaire national 1990-2017 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada. La déclaration du Canada de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, gouvernement du Canada, 2019.

⁹ La Commission mondiale sur l'adaptation a été créée en 2018 et validée par l'Organisme des Nations Unies. Elle comprend plusieurs personnalités ayant occupé des fonctions importantes de ministre, de directeur général ou de maire. Elle est dirigée par l'ancien secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, Bill Gates et la directrice générale de la Banque Mondiale, Kristalina Georgieva. Elle a été adoptée par 17 pays, dont le Canada, afin d'encourager des solutions audacieuses visant à renforcer la résilience aux menaces des changements climatiques.

¹⁰ Commission mondiale sur l'adaptation, Rapport - *Adapt now: a global call for leadership on climate resilience*, septembre 2019, page 3.

Dans un tel contexte, l'adaptation¹¹ aux changements climatiques devient tout aussi prioritaire que la réduction des émissions de GES pour les gouvernements et les municipalités.

Les municipalités sont les lieux où habitent et vivent les populations, ce qui est un facteur important en regard des impacts des changements climatiques et de la densité des populations dans ces lieux. Les organismes qui représentent les municipalités, tout comme les gouvernements reconnaissent que les municipalités sont des acteurs de premières lignes face aux impacts des changements climatiques. De par leur rôle de gouvernement de proximité, elles sont en mesure d'exercer une gestion des risques et des mesures liés aux changements climatiques, notamment, par l'aménagement du territoire, par la construction d'infrastructures publiques, par l'adoption et l'application de règlements municipaux, par la mise en place des services d'intervention d'urgence et par l'exploitation des réseaux de transports.

Les organismes¹² qui représentent les municipalités ont mis de l'avant des outils permettant la mise en place d'initiatives en matière d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques (des guides, des programmes de financement et des analyses). Parmi les priorités municipales identifiées par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) en prévision du budget de 2018, « *Relever ensemble les défis des changements climatiques* », était l'une d'elles.

Au Québec, c'est plus de 300 municipalités qui ont appuyé la « Déclaration citoyenne universelle d'urgence climatique (DUC)¹³ », représentant ainsi près des deux tiers de la population québécoise, dont celle de Montréal.

Le gouvernement fédéral a produit différents documents à l'intention des municipalités relatifs à l'adaptation aux changements climatiques, notamment des guides sur ce sujet.

Le gouvernement du Québec a aussi produit des documents relatifs à la lutte aux changements climatiques, notamment l'adoption du premier *Plan d'action sur les changements climatiques (2006-2012)*. Ce plan a mené à la création du *Programme Climat municipalités*, qui comprend une aide financière à l'intention des municipalités pour différents projets de luttes aux changements climatiques, notamment l'élaboration d'un *PACC*.

¹¹ Définition de l'adaptation : processus par lequel les communautés et les écosystèmes s'ajustent aux changements du climat et aux effets associés, afin de limiter les conséquences négatives et de profiter des bénéfices potentiels. Pour les milieux humains, l'adaptation permet de se préparer aux nouvelles conditions climatiques. Dans les milieux naturels, les populations végétales et animales s'adapteront également, mais de façon réactive et subiront davantage d'impacts négatifs à court terme. L'adaptation concerne tous les niveaux décisionnels (individuel, local, régional, national, international) et exige une approche globale et très intégrée, car les enjeux touchent plusieurs secteurs et vont souvent au-delà des limites administratives. (Source : Bilan de suivi du *Plan d'adaptation aux changements climatiques (PACC)*, Ville de Montréal, 2019).

¹² L'UMQ et la FCM.

¹³ La DUC est un document rédigé et promu par un groupe de militants environnementalistes. Ce groupe réclame la réduction immédiate des émissions de GES ainsi qu'une transition vers une société carboneutre.

La Ville de Montréal (ci-après la Ville) a présenté en 2010 une demande d'aide financière au nom de l'agglomération de Montréal dans le cadre du volet 2 de ce programme. Le gouvernement du Québec a confirmé au cours de la même année l'octroi d'une aide financière de 1 880 781 \$. Dans la gestion de cette aide financière octroyée par le gouvernement du Québec, la Ville a agi pour elle-même et pour les 13 villes liées¹⁴.

À la suite de la réception de cette aide financière, les responsables de la Ville ont travaillé notamment à l'élaboration d'un *PACC* pour l'agglomération de Montréal. La Ville a signé en 2012, avec toutes les villes liées participantes, une convention d'aide financière en lien avec la somme octroyée par le gouvernement après que le conseil d'agglomération ait approuvé en 2011 les conventions.

En décembre 2015, le conseil d'agglomération a adopté le *PACC de Montréal 2015-2020*. Le plan comprend deux principales sections, soit les Constats et les Mesures d'adaptation et il s'articule autour de trois principaux objectifs, soit les suivants :

1. *Consolider l'ensemble des mesures d'adaptation déjà en place qui, sans nécessairement référer à l'adaptation aux changements climatiques, y contribuent réellement;*
2. *Fournir des informations pertinentes et personnalisées relatives aux risques associés aux changements climatiques aux 34 municipalités et aux arrondissements répartis sur le territoire de l'agglomération de Montréal ainsi qu'aux services centraux;*
3. *Planifier le développement de l'agglomération de Montréal et les opérations d'entretien et de réfection en tenant compte des contraintes associées aux changements climatiques.*

La section des constats présente le diagnostic ainsi que les vulnérabilités face aux changements climatiques auxquelles l'agglomération de Montréal est confrontée. Sont aussi présentés les impacts observés et anticipés sur la population, sur les infrastructures, sur le milieu naturel et sur l'ensemble des activités qui se déroulent sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Cette section présente donc les six aléas climatiques identifiés, touchant l'agglomération de Montréal, soit les suivants :

- L'augmentation des températures moyennes;
- Les pluies abondantes;
- Les vagues de chaleur;
- Les tempêtes destructrices;
- Les sécheresses;
- Les crues.

¹⁴ La Ville d'Hampstead a déposé une demande d'aide financière directement auprès du ministère concerné, elle n'est donc pas incluse dans ce plan. La Ville de L'Île-Dorval n'est pas visée par le plan puisque n'ayant pas de résidents permanents, elle n'est pas éligible à une aide financière selon les exigences du cadre normatif du *Programme Climat municipalités*.

À partir de ces aléas climatiques et des diagnostics de vulnérabilités, 24 mesures d'adaptation¹⁵, exposées à l'annexe 5.2., ont été identifiées. La section des mesures d'adaptation comprend les engagements¹⁶ que les services de la Ville, des arrondissements et des villes liées participantes ont choisi de mettre en oeuvre afin de répondre à ces aléas climatiques pour s'adapter aux changements climatiques. À titre d'exemple, pour l'aléa climatique concernant les « *vagues de chaleur* », le PACC présente la mesure d'adaptation 3.2, qui consiste à « *Aménager des lieux permettant de se rafraîchir et d'éviter l'exposition à la chaleur accablante (les îlots de fraîcheur)* ». En réponse à ceci, un arrondissement s'est engagé à « *Augmenter la capacité des lieux publics climatisés et prolonger l'horaire d'opérations lors de périodes de canicule (bibliothèques, centres communautaires, etc.)* ».

Globalement, pour les services de la Ville, les arrondissements et les villes liées, ce sont des centaines d'engagements qui devront être mis en place d'ici 2020 pour réaliser avec succès ce PACC.

En 2018, la Ville a créé le Bureau de la transition écologique et de la résilience (BTER), ce dernier s'occupe du PACC. Auparavant, c'était le Service de l'environnement.

La Ville travaille présentement à la production d'un nouveau *Plan climat* destiné en quelque sorte à succéder au PACC 2015-2020 qui arrive bientôt à échéance. Ce plan a été annoncé lors d'une conférence de presse tenue le 19 juin 2019 à Montréal. La Direction générale a fixé, en décembre 2019, ses priorités organisationnelles. La transition écologique est l'un des thèmes de celles-ci. Ces priorités sont en quelque sorte encadrées dans l'alignement stratégique de la Ville en lien avec la Vision Montréal 2030 dont l'objectif est de créer une vision commune et partagée de la métropole pour la prochaine décennie. Le nouveau *Plan climat* fait partie de cette priorité et il viendra inspirer et orienter les actions, tant individuelles que collectives, en début d'année 2020.

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 « *Gestion du PACC* ». Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification* ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les mesures prévues au PACC ont fait l'objet d'une planification appropriée et qu'elles ont été mises en oeuvre.

¹⁵ Lorsqu'il est question de mesures, celles-ci comprennent à la fois les engagements et les actions d'adaptation.

¹⁶ Lorsqu'il est question d'engagements, ceux-ci comprennent aussi les actions d'adaptation.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à l'annexe 5.1.

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

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant depuis l'adoption du PACC par le conseil d'agglomération en décembre 2015 jusqu'au 31 août 2019. Toutefois, certains aspects antérieurs relatifs à la planification ont été également examinés. Ils ont été réalisés principalement entre le mois de septembre et de janvier 2020. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en février 2020¹⁷ ».

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

- Bureau de la transition écologique et de la résilience;
- Service de l'eau;
- Service de l'urbanisme et de la mobilité;
- Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville;
- Arrondissement Île-Bizard–Sainte-Geneviève;
- Arrondissement de Montréal-Nord;
- Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro.

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 la directrice générale adjointe de la Mobilité et attractivité, à la directrice générale adjointe de la Qualité de vie, au directeur général adjoint du Service aux citoyens et à la directrice du Service de la concertation des

¹⁷ Le mois correspondant à celui où la dernière lettre de déclaration a été reçue.

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. Compétence, gouvernance, rôles et responsabilités

3.1.1. Compétences relatives à l'adaptation

3.1.1.A. Contexte et constatations

Les compétences sont associées aux instances décisionnelles. Ces instances, pour l'île de Montréal, concernent l'agglomération de Montréal, la Ville, les arrondissements et les autres villes liées. Les compétences représentent en quelque sorte les responsabilités respectives exercées par ces instances sur des activités de nature municipale. Ces compétences sont détenues par les instances en vertu de lois et de règlements de délégations de pouvoirs.

Le *PACC* comprend un grand nombre d'engagements que les arrondissements, les services de la Ville et les villes liées ont mis ou prévoient mettre en œuvre pour chacune des mesures d'adaptation. Ces engagements concernent un nombre de sujets très variés. Par exemple, nous retrouvons notamment des engagements relatifs à l'aménagement du territoire, aux activités de sports et de loisirs, à la sécurité civile, à l'environnement et à l'entretien des infrastructures.

En outre, en matière de compétences à l'égard du budget, les compétences sont aussi partagées entre les instances décisionnelles, ce qui a pour effet de complexifier la gestion du processus d'adaptation aux changements climatiques en plus de représenter des contraintes importantes.

Le conseil d'agglomération a joué un rôle concernant ces engagements. En effet, certains sont issus de la modification du *Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal* entrée en vigueur en avril 2015, un peu avant l'adoption du *PACC* par le conseil d'agglomération.

Aussi, pour la gestion de la subvention et pour élaborer le *PACC* incluant les mesures d'adaptation, la Ville a signé une entente avec chacune des villes liées, laquelle prévoit une série de conditions.

Dans ce contexte nos travaux d'audit ont notamment consisté à vérifier si des démarches de nature juridique avaient été effectuées, afin de clarifier l'ensemble des compétences de chacune des instances y compris celles du conseil d'agglomération, en ce qui concerne tout particulièrement l'aspect relié

à l'adaptation aux changements climatiques, et ce, avant l'adoption du *PACC*. Nos travaux ont aussi consisté à vérifier si, à partir des résultats de cette démarche, des moyens avaient été identifiés, afin d'élaborer des solutions pour s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'adaptation compte tenu des compétences partagées entre les instances.

Or, selon les renseignements que nous avons obtenus du personnel du BTER, il n'y a pas eu de démarches en ce sens avant l'adoption du *PACC*. Nous n'avons pas non plus retracé de document à cet effet. Cependant, nous avons retracé des documents de nature juridique en lien avec des sommaires décisionnels qui sont principalement reliés à l'examen de l'entente entre la Ville et le gouvernement du Québec pour la subvention dans le cadre du *Programme Climat municipalités* et reliés aux ententes avec les villes liées relativement à cette subvention.

Une telle démarche nous apparaît cruciale pour les raisons suivantes :

- Premièrement, bien que le *PACC* ait été adopté par le conseil d'agglomération, une ville liée n'a pas participé, et donc, elle n'est pas incluse dans le *PACC* et une autre ville liée n'a pas été incluse (Île-Dorval) pour des raisons reliées au cadre normatif du *Programme Climat municipalités* du gouvernement du Québec. Le sommaire décisionnel datant de 2011 indique que le gouvernement du Québec a accepté la demande d'aide financière distincte de la Ville d'Hampstead dans le cadre du programme. Étant donné que toutes les villes liées n'ont pas été incluses dans le *PACC*, il nous apparaît important que soit clarifiée la compétence de l'agglomération de Montréal en matière d'adaptation aux changements climatiques.
- Deuxièmement, les mesures d'adaptation concernent plusieurs sujets de natures diverses qui font à leur tour référence à différentes lois et règlements, dont la responsabilité est partagée entre les différentes instances. Il nous apparaît important que l'ensemble des compétences des instances concernant ces sujets soit identifié et clarifié, afin d'avoir une connaissance plus détaillée de celles-ci en vue de l'élaboration de solutions visant à s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'adaptation. À titre d'exemple, en ce qui concerne les compétences des arrondissements, la *Charte de la Ville de Montréal* prévoit que le conseil de la Ville, lorsqu'il estime qu'il en va de l'intérêt général de la Ville, peut se déclarer compétent, à l'égard de tous les arrondissements et pour une période qu'il détermine, relativement à l'exercice d'une compétence ou d'un pouvoir que la loi attribue à tous les conseils d'arrondissement¹⁸.

Une fois qu'une telle démarche aura été effectuée, nous croyons que le BTER sera plus en mesure d'élaborer des solutions, en regard des compétences partagées entre les instances. Il pourra ainsi être en mesure de connaître les limites de ses interventions et les moyens existants permettant de renforcer les obligations à l'égard de ses interventions.

¹⁸ RLRQ, chapitre C-11.4, article 85.5.

Le personnel du BTER nous a mentionné avoir débuté tout récemment dans le cadre du nouveau *Plan climat* une démarche visant à connaître, pour des sujets précis, des compétences spécifiques qui devraient y être associées.

Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne initiative puisqu'à notre avis, il est crucial que le BTER prenne les dispositions nécessaires afin que soient clarifiées les compétences des différentes instances en ce qui concerne les mesures d'adaptation aux changements climatiques pour les raisons que nous avons évoquées ci-haut et afin que les rôles et les responsabilités des instances soient clairs et connus de tous.

RECOMMANDATION

3.1.1.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience de prendre les dispositions nécessaires pour clarifier les compétences des différentes instances en ce qui concerne les mesures d'adaptation aux changements climatiques en vue d'identifier les moyens légaux ou administratifs pour s'assurer de leur mise en œuvre.

RÉPONSE

3.1.1.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 3 et le 12 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.

3.1.2. Gouvernance, rôles et responsabilités

3.1.2.A. Contexte et constatations

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'une organisation. Elle a pour but, notamment de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer de la gestion des risques, que les ressources soient utilisées de manière responsable et que les objectifs soient atteints. Son rôle est aussi de veiller au respect des pouvoirs publics, des citoyens et des partenaires. Elle repose sur quatre principes fondamentaux, dont les suivants :

- La responsabilité;
- La transparence;
- Le respect du droit;
- La participation.

Les rôles et les responsabilités des unités d'affaires font partie de la gouvernance, il est donc important que ces rôles et ces responsabilités soient bien définis.

Comme nous l'avons mentionné préalablement, les compétences sur les différents sujets en lien avec les mesures d'adaptation apparaissant au *PACC*, sont partagées entre les arrondissements, la Ville, les autres villes liées et l'agglomération de Montréal. Ces responsabilités sont encadrées par diverses lois et règlements. Cela fait en sorte que la structure organisationnelle municipale du territoire de l'île de Montréal est complexe et qu'elle rend aussi complexes l'élaboration et la gestion de l'adaptation aux changements climatiques. En conséquence, cela a pour effet de limiter l'autorité du BTER sur les arrondissements et les villes liées. Le personnel du BTER nous a d'ailleurs mentionné qu'il ne pouvait pas imposer la réalisation des mesures d'adaptation dans la situation actuelle.

Pour ces raisons, il nous apparaît important que les compétences des instances, en lien avec les mesures d'adaptation, soient clarifiées et que les rôles et les responsabilités des unités d'affaires soient clairement définis.

Nous avons donc cherché à vérifier si les rôles et les responsabilités des unités d'affaires étaient clairement définis en ce qui concerne certains aspects touchant la mise en œuvre des mesures d'adaptation. Par exemple, en ce qui concerne la nomination d'un responsable du dossier pour les mesures d'adaptation, l'évaluation des mesures, le suivi de la mise en œuvre et le développement des connaissances.

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que les rôles et les responsabilités dans les unités d'affaires audités concernant ces aspects n'étaient pas tous clairement définis.

En ce qui concerne l'existence d'un responsable pour le dossier concernant le *PACC*, nous avons constaté qu'il n'y a pas toujours un responsable nommé ou identifié pour ce dossier au sein de l'unité d'affaires. Dans certains cas, un membre du personnel avait agi à titre de responsable, mais avait quitté depuis un certain temps. Or, un nouveau responsable n'avait pas été nommé.

Pour l'évaluation des mesures d'adaptation, le personnel rencontré dans les arrondissements et les deux services audités nous a mentionné différentes positions sur cet enjeu. Pour les arrondissements, il apparaît que le BTER serait le mieux placé pour réaliser cette évaluation. Pour les services, la réponse obtenue est moins affirmative. Dans certains cas, le service serait en mesure de s'en occuper et dans d'autres cas ce serait plutôt le BTER qui devrait s'en occuper.

Dans le cas du suivi de la mise en œuvre des mesures et des actions d'adaptation, nous avons constaté qu'un responsable ou des responsables n'étaient pas toujours clairement identifiés et que ses responsabilités n'étaient pas toujours clairement définies. Par exemple, dans deux arrondissements audités (Île-Bizard-Sainte-Geneviève et Pierrefonds-Roxboro), bien qu'un responsable ait été nommé pour nous répondre, ceux-ci nous ont mentionné qu'ils n'étaient pas les responsables formellement désignés pour le suivi. Dans le cas du Service de l'urbanisme

et de la mobilité et pour la Direction de la Mobilité, un responsable du suivi n'avait pas été identifié formellement. En outre, un membre du personnel du Service de l'eau nous a mentionné ne pas avoir de mandat clair pour le suivi de la mise en œuvre d'une action d'adaptation prévue dans le *PACC*.

Pour ce qui est de la responsabilité concernant la veille, visant la recherche et le développement de connaissances, nous avons constaté que celle-ci n'était pas clairement définie au sein des arrondissements audités, des services audités et du BTER. Par exemple, une fois qu'une solution innovante pour l'adaptation est proposée, par un service ou par un arrondissement, celle-ci doit être prise en charge avec l'objectif qu'elle soit mise en œuvre. Les entrevues menées avec le personnel rencontré au Service de l'eau nous ont permis de constater que cet aspect n'était pas clairement défini.

Par ailleurs, la Direction de l'urbanisme possède une expertise particulière dans son domaine et est appelée à fournir un soutien aux arrondissements et aux villes liées. Or, le personnel rencontré à la Direction de l'urbanisme, nous a mentionné qu'il n'avait pas de mandat précis pour produire des guides visant à soutenir les arrondissements, les autres services municipaux et les villes liées sur des aspects reliés à la mise en œuvre des mesures d'adaptation touchant le domaine de l'urbanisme.

À notre avis, il est important que l'ensemble des rôles et des responsabilités des unités d'affaires dans le processus d'adaptation aux changements climatiques soit clairement défini. Par exemple, le Service de l'eau et le Service de l'urbanisme et de la mobilité, en plus d'être responsable de la mise en œuvre de certains engagements d'adaptation, ils fournissent aussi un soutien auprès des arrondissements, des autres services municipaux et des villes liées. Il est important que cette responsabilité dans le cadre du processus d'adaptation soit clairement définie afin de déterminer le soutien qu'ils peuvent apporter aux arrondissements, aux autres services et aux villes liées.

Nos travaux d'audit ont également révélé que la Ville a signé des conventions d'aide financière avec chacune des villes liées participantes, à la suite de l'entente avec le gouvernement du Québec, concernant la subvention obtenue dans le cadre du *Programme Climat municipalités*. Les conventions d'aide financière comprennent certaines conditions pour l'élaboration et la confection du *PACC*, notamment l'obligation de la ville liée d'adopter une résolution confirmant l'acceptation des mesures d'adaptation aux changements climatiques spécifiques à la ville liée qui sont contenues au *PACC*. Or, selon le personnel du BTER, toutes les villes liées n'ont pas confirmé, par résolution de leur conseil municipal ou de leur comité exécutif, les mesures d'adaptation comme le prévoit l'entente à l'article 4.3.1 de la convention. Il importe de rappeler que l'une des villes liées n'a pas participé au *PACC*. Il faut noter que ces conventions ne prévoient rien en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation.

Nous avons aussi constaté dans les arrondissements audités que le *PACC*, ainsi que les mesures d'adaptation et les engagements d'adaptation qui y figurent n'étaient pas bien connus de tout le personnel concerné par la mise en œuvre de ceux-ci.

Nous croyons qu'il est important que l'implication des arrondissements, des services de la Ville et de toutes les villes liées en ce qui concerne le processus d'adaptation soit encadrée. Des organisations comme l'Union des municipalités et la FCM ont mentionné que les municipalités sont au premier rang à l'égard des impacts des changements climatiques, mais aussi en ce qui concerne les interventions en matière d'adaptation. Il a été souvent souligné par différents auteurs et scientifiques que les changements climatiques dépassent les frontières locales et que l'action doit se situer aussi sur le plan global. Or, de par son envergure, sa structure, son leadership et de l'expertise de ses services dans des domaines variés, la Ville détient une influence importante sur la conception et sur la stratégie d'adaptation aux changements climatiques.

Par conséquent, lorsque les compétences des instances concernées auront été clarifiées en matière d'adaptation, que les rôles et les responsabilités des unités d'affaires auront été clairement définis, il importe que l'administration municipale identifie les moyens visant à s'assurer de l'implication de toutes les instances et de toutes les unités d'affaires dans le processus d'adaptation aux changements climatiques afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'adaptation.

À titre d'exemple, ces moyens pourront concerner :

- la conclusion d'ententes avec les villes liées et avec les arrondissements;
- l'utilisation par le conseil d'agglomération des moyens légaux prévus à la loi (p. ex. la modification du schéma d'aménagement de développement de l'agglomération de Montréal et la délégation de pouvoirs);
- l'utilisation par le conseil municipal des outils et des moyens légaux prévus à la *Charte de la Ville* (p. ex. le rapatriement de compétences, la modification du *Plan d'urbanisme*, la déclaration d'un enjeu stratégique et la délégation de pouvoirs pour les arrondissements).

À notre avis, afin d'améliorer la gestion du processus d'adaptation aux changements climatiques et l'élaboration de ces moyens visant l'implication de tous pour s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'adaptation, il est primordial qu'une gouvernance soit instaurée à l'échelle du territoire de l'agglomération de Montréal et de la Ville, laquelle devrait miser sur les aspects suivants :

- Un ensemble de mesures, de règles, d'organes de décision et de surveillance clairement définis qui permet d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'adaptation;
- Une orientation stratégique claire donnée en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques;

- La mise en place de mécanismes visant à s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques et les impacts des changements climatiques sont gérés et que les ressources mobilisées dans le processus d'adaptation aux changements climatiques sont utilisées de façon responsable;
- Une gouvernance orientée de manière à veiller au respect des citoyens, des pouvoirs publics et des partenaires.

De plus, cette gouvernance devrait viser :

- l'engagement des instances et des unités d'affaires visant l'atteinte de résultats individuels et collectifs, c'est-à-dire pour l'ensemble de l'agglomération de Montréal;
- une vision et une compréhension commune des objectifs à atteindre;
- l'atteinte de résultats et le partage de ceux-ci entre tous les acteurs impliqués.

Finalement, dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons retracé une note écrite, envoyée par le BTER aux arrondissements de la Ville en juillet 2019, concernant l'élaboration d'un nouveau *Plan climat*. La note indique que « *...l'équipe du BTER prépare le prochain Plan de lutte contre les changements climatiques de l'agglomération qui traitera de la réduction des émissions de gaz à effet de serre de la collectivité et des activités municipales, ainsi que de l'adaptation aux changements climatiques* ». Or, un membre du personnel du BTER nous a indiqué, en décembre 2019, que dans le cadre du prochain *Plan climat*, les villes liées seront rencontrées et invitées à participer à la réalisation de l'ensemble des actions du nouveau *Plan climat*. Elles pourraient donc possiblement faire partie du *Plan climat* visant l'agglomération de Montréal.

Cette situation nous laisse perplexes, puisque dans le cas du *PACC* adopté en 2015, la Ville agissait pour elle-même et pour les villes liées participantes. En outre, dans le *Programme Climat municipalités*, lequel a permis à la Ville de recevoir une subvention pour l'élaboration du *PACC*, notamment le gouvernement du Québec mentionne que :

« La réussite de l'implantation d'un plan d'action et, le cas échéant, d'un Plan d'adaptation dépend non seulement des organismes municipaux qui les rédigent, mais également de la contribution des organisations non gouvernementales, des institutions publiques (les écoles par exemple), des citoyens et d'autres partenaires potentiels (entreprises, organisme municipal voisin). C'est pourquoi il faut prévoir des moyens de joindre et de sensibiliser ces acteurs afin qu'ils participent à l'effort de lutte contre les changements climatiques engagé par le milieu municipal¹⁹ ».

¹⁹ *Programme Climat municipalités*, version révisée le 22 août 2011, gouvernement du Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, page 4.

Les deux sommaires décisionnels préparés par la Ville en 2010 et 2011 qui concernent la demande d'aide financière dans le cadre du *Programme Climat municipalités* et l'entente avec le gouvernement du Québec, indiquent cette même phrase : « *En ce qui a trait aux plans de réduction et d'adaptation, la réussite de leur implantation dépend de la contribution de tous les acteurs impliqués²⁰* ».

Nous croyons qu'il est important que le message de l'administration municipale soit clair et non contradictoire, puisque sans la participation des villes liées dans le processus d'adaptation aux changements climatiques, la stratégie montréalaise de lutte aux changements climatiques risque de connaître des lacunes, puisque ces villes liées sont entremêlées sur le territoire de l'île de Montréal avec les arrondissements, et que leur contribution dans ce processus n'est pas négligeable. L'implication des villes liées et des arrondissements permet à la Ville de travailler sur l'ensemble du territoire de l'île de Montréal et elle est par conséquent plus susceptible de favoriser la réussite du processus d'adaptation aux changements climatiques.

RECOMMANDATION

3.1.2.B. Nous recommandons aux Bureau de la transition écologique et de la résilience en collaboration avec le Service de l'eau, le Service de l'urbanisme et de la mobilité, les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro, de s'assurer que les rôles et les responsabilités, en lien avec les mesures d'adaptation aux changements climatiques, soient clairement définis, afin de favoriser une saine gestion du processus d'adaptation aux changements climatiques.

RÉPONSE

3.1.2.B. Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.

²⁰ Dossiers décisionnels numéros 1105072001 et 1095072002.

RECOMMANDATION

3.1.2.C. Nous recommandons à la Direction générale en collaboration avec le Bureau de la transition écologique et de la résilience d'élaborer une stratégie de gouvernance visant à assurer l'implication de toutes les instances et les unités d'affaires de l'agglomération de Montréal, afin de favoriser la réussite de la mise en œuvre du *Plan d'adaptation aux changements climatiques*.

RÉPONSE

3.1.2.C. Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en œuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.

3.2. Planification de la mise en œuvre des mesures d'adaptation

3.2.1. La planification de la mise en œuvre

3.2.1.A. Contexte et constatations

La planification consiste sommairement à l'élaboration d'un plan d'action visant la mise en œuvre des mesures d'adaptation. Par exemple, en sélectionnant et en priorisant les mesures les plus structurantes, et ce, en fonction de critères de sélection reliés à la réduction des impacts des aléas climatiques et des coûts-bénéfices. Elle consiste aussi à élaborer et à assortir les mesures de cibles et d'indicateurs de qualité en plus de mettre en place des mécanismes de soutien pour leur mise en œuvre. Enfin, la planification doit prévoir l'évaluation des mesures en regard de l'efficacité.

Pour les arrondissements et les villes liées, les engagements qui apparaissent au PACC ont été sélectionnés parmi une liste d'engagements proposés par le Service de l'environnement en fonction des 24 mesures et des 6 aléas climatiques que ce dernier avait sélectionnés. Ces engagements ont été envoyés à chaque arrondissement et villes liées. Les arrondissements et les villes liées devaient sélectionner les engagements qui les concernaient et pouvant les affecter.

Dans le cas des services, le Service de l'environnement les a consultés et leur a demandé de proposer des idées d'action visant l'adaptation aux changements climatiques.

Le Service de l'environnement avait préparé en 2013, pour l'élaboration et la conception du PACC, un document nommé « *Stratégie d'adaptation de la collectivité montréalaise aux changements climatiques* ». Il s'agit, en quelque

sorte, d'un document de planification qui présente la stratégie d'adaptation à suivre pour la collectivité montréalaise lequel identifie les ingrédients clés pour la réussite de l'adaptation, la description du projet du *PACC* ainsi que les contraintes liées à l'adaptation. Ce document prévoyait une priorisation des options d'adaptation.

Or, en examinant les documents que nous avons obtenus et des entrevues que nous avons menées avec le personnel du BTER, des services et des arrondissements, nous constatons que les mesures et les engagements d'adaptation n'ont pas fait l'objet d'une priorisation quelconque en fonction notamment des ressources disponibles ou de critères particuliers, autant ceux qui figurent dans le *PACC* que les nouveaux.

Nos travaux d'audit ont également révélé que les engagements d'adaptation ont été choisis et déployés sans égard à une quelconque analyse du type « *rapport coûts-bénéfices recherché* » ou sur une analyse d'efficacité quant à savoir s'ils étaient les plus appropriés pour atteindre les effets visés. Ainsi, nous n'avons pas retracé l'existence d'une quelconque méthodologie pour la sélection des engagements d'adaptation. Nous constatons que les mesures les plus structurantes n'ont pas été sélectionnées avec l'objectif de les prioriser.

Par ailleurs, nous avons constaté que plusieurs de ces engagements se retrouvent aussi dans les plans de développement durable ou dans d'autres documents. Un examen du *PACC* démontre que celui-ci comprenait au moment même de sa conception et de l'adoption par le conseil d'agglomération des engagements qui étaient déjà complétés. À notre avis, confondre des éléments déjà en place avec de réels engagements d'adaptation à mettre en oeuvre ne permet pas d'apprécier le niveau d'apport des efforts en matière d'adaptation aux changements climatiques.

Des membres du personnel du BTER nous ont mentionné que dans le cadre du prochain *Plan climat*, la question de la priorisation des mesures d'adaptation sera considérée. Le bilan de suivi de mi-parcours du *PACC* rendu public en octobre 2019²¹ prévoit d'ailleurs une orientation en ce sens « *Prioriser les mesures d'adaptation à mettre en place* ».

L'absence d'une analyse des mesures d'adaptation en vue d'une priorisation en fonction de critères déterminés, fait en sorte que les engagements sélectionnés par les unités d'affaires sont susceptibles de ne pas être nécessairement les plus appropriés et les plus efficaces pour répondre aux aléas climatiques ayant un impact sur la Ville et les villes liées. L'absence d'une méthodologie pour la priorisation fait aussi en sorte que l'examen des liens entre les différentes actions d'adaptation s'en trouve réduit.

²¹ Bilan de suivi du *PACC*, octobre 2019, BTER, Résolution du conseil d'agglomération, CG19 0459, séance du 24 octobre 2019.

Ainsi, nos travaux d'audit ont révélé des lacunes dans la planification de la mise en œuvre, notamment l'absence d'un réel plan d'action pour la mise en œuvre, l'absence d'une méthodologie pour la sélection des engagements d'adaptation et l'absence de priorisation des mesures en fonction de critères.

À notre avis, il est nécessaire de revoir la planification afin d'élaborer un réel plan d'action pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation, lequel doit être accompagné d'un échéancier et d'un suivi. Une méthodologie doit être élaborée afin d'identifier les engagements qui sont les plus appropriés pour favoriser l'adaptation, en l'occurrence, les plus structurants. Enfin, il est également important de prévoir l'élaboration d'une démarche pour prioriser ces mesures selon des critères définis.

RECOMMANDATION

3.2.1.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience en collaboration avec le Service de l'eau, le Service de l'urbanisme et de la mobilité, les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro :

- **de se doter d'un réel plan d'action pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation, afin de s'assurer de leur implantation;**
- **d'élaborer une méthodologie pour la sélection des engagements d'adaptation, afin d'identifier les plus structurants;**
- **d'élaborer une démarche pour la priorisation des mesures d'adaptation en fonction de critères définis.**

RÉPONSE

3.2.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en œuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

3.2.2. Cibles et indicateurs

3.2.2.A. Contexte et constatations

La cible représente en quelque sorte le but que l'on désire atteindre. Elle peut s'exprimer notamment en nombre ou en pourcentage. Elle permet d'exprimer les résultats atteints lorsqu'elle est associée à un indicateur, ce qui permet d'illustrer le degré d'avancement. Un indicateur doit présenter certaines caractéristiques pour être efficace. Il doit être fiable, précis, spécifique, compréhensible, simple, utilisable par tous les acteurs concernés, applicable dans le temps, pertinent par rapport à l'objectif ou la cible et utile pour ajouter de l'information dans le processus de décision.

Il est donc important que des cibles soient fixées, car elles permettent d'illustrer les résultats souhaités de façon plus concrète. Il est également important qu'elles soient assorties d'indicateurs rencontrant les caractéristiques que nous avons énumérées ci-haut, afin d'exprimer le plus clairement possible le degré d'avancement de la mise en œuvre de la mesure et de l'engagement d'adaptation.

Pour nos travaux d'audit, nous avons voulu obtenir l'assurance que des cibles et des indicateurs avaient été fixés pour les engagements d'adaptation dans la mesure où cela est possible.

Or, nos travaux d'audit ont révélé que le *PACC* comprenait des objectifs, mais très peu de cibles. Pourtant, lors de l'examen de documents obtenus et à la lumière de plusieurs entrevues avec le personnel des arrondissements et des services audités, nous avons constaté que des données sur le degré d'avancement existaient dans le cas de plusieurs engagements d'adaptation figurant au *PACC*. Il était donc possible de fixer des cibles dans plusieurs de ces cas et de les incorporer au *PACC*.

Le personnel du BTER reconnaît qu'il y a une faiblesse dans le *PACC* en ce qui concerne les cibles et que le prochain *Plan climat* en comprendra. Étant donné que le personnel du BTER est conscient de cette situation, nous croyons qu'il s'agit d'une problématique pour laquelle il doit s'assurer d'apporter des correctifs.

En ce qui concerne les indicateurs, nos travaux d'audit ont démontré que plusieurs des engagements des arrondissements du *PACC* étaient assortis d'un indicateur de suivi. En ce qui concerne les services, ce n'était pas toujours le cas.

L'examen des indicateurs de suivi figurant au *PACC* démontre cependant des lacunes et un manque d'uniformité. À titre d'exemple, pour des engagements similaires concernant le *règlement 11-010* de la Ville sur la *protection des bâtiments contre les refoulements d'égout*, les indicateurs ne sont pas les mêmes dans le cas des arrondissements audités. Pour l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, l'indicateur est « adoption du règlement ». Pour les arrondissements de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro, les indicateurs sont libellés de la façon suivante :

- « Nombre de bâtiments où ont été installés des clapets/nombre de clapets »;
- « Nombre de bâtiments où ont été installés des clapets »;
- « Nombre d'inspections et de corrections ».

À notre avis, ces indicateurs ne rencontrent pas plusieurs des critères que nous avons mentionnés au début. L'indicateur de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville ne permet pas d'illustrer le degré d'avancement et il n'est pas utile pour ajouter de l'information dans le processus de décision. De plus, il n'est pas pertinent puisque ce règlement a déjà été adopté par le conseil municipal en juin 2011 et il est applicable depuis le 1^{er} juillet 2011 pour cet arrondissement. Les indicateurs des trois autres arrondissements manquent de précisions puisqu'il n'y a pas de référence au nombre total de bâtiments concernés. Cela fait en sorte qu'ils sont peu utiles pour ajouter de l'information dans le processus de décision et ils ne permettent pas d'illustrer le degré d'avancement.

Pour d'autres engagements de l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, nous avons pu identifier d'autres indicateurs qui sont libellés de façon similaire. À titre d'exemple pour l'engagement visant l'application du *règlement 13-023* sur *l'usage de l'eau potable*, l'indicateur est libellé de la façon suivante : « *Application du règlement* ». Dans les arrondissements de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève et de Montréal-Nord, le même engagement est assorti de cet indicateur. Une fois de plus, cet indicateur est peu précis et il ne permet pas d'illustrer le degré d'avancement.

Voici d'autres exemples d'indicateurs qui sont assortis à des engagements des arrondissements audités libellés de la façon suivante :

- « *Changement dans la programmation* »;
- « *Nombre de projets* »;
- « *Mètre carré (m²) de revêtement perméable* ».

Ces indicateurs présentent des lacunes, ils sont peu précis et ils ne permettent pas d'illustrer le degré d'avancement. Il manque bien souvent la référence à une cible permettant de mesurer le degré d'avancement, ainsi qu'une référence au portrait initial (p. ex. le nombre fixé à atteindre sur le nombre total).

De façon générale, pour les quatre arrondissements audités, nous avons également constaté que les engagements n'étaient pas toujours assortis d'un indicateur.

À notre avis, il est important que des efforts supplémentaires soient investis pour s'assurer d'une uniformité dans les indicateurs qui sont assortis pour des engagements similaires. Une attention doit être portée au respect des critères que nous avons énoncés d'entrée de jeu lors de la sélection ou de l'élaboration des indicateurs.

Nous croyons également que des efforts doivent être investis au moment de la planification, c'est-à-dire au moment de la sélection des engagements d'adaptation, afin de s'assurer qu'ils soient assortis d'un indicateur de qualité et d'une cible. Sans quoi, au moment du suivi, il y a un risque que les cibles et les indicateurs ne soient pas utiles et qu'il faille en sélectionner d'autres ou reformuler ceux qui avaient été sélectionnés. Or, nos travaux d'audit ont permis de constater que des indicateurs ont justement été reformulés au moment du suivi pour l'élaboration du bilan de mi-parcours qui a été rendu public en octobre 2019.

Les documents de propositions de mesures et d'engagements adressés aux arrondissements, aux services de la Ville et aux villes liées lors de l'élaboration du PACC comportaient une directive relative aux indicateurs, laquelle indique ce qui suit : « *Indiquez l'indicateur de suivi utilisé pour chaque mesure répertoriée. Vous pouvez vous inspirer des indicateurs de suivi recommandés dans le fichier des mesures proposées* ».

Or, bien que ces documents de propositions comportaient cette directive concernant notamment la sélection de l'indicateur de suivi, nous croyons que celle-ci était insuffisamment précise. À notre avis, cette directive doit mieux circonscrire l'élaboration des cibles et des indicateurs pour s'assurer d'en choisir ou d'en élaborer des plus pertinents, notamment en indiquant l'obligation de respecter les critères que nous avons énoncés préalablement.

Enfin, les engagements d'adaptation des services doivent aussi être assortis d'indicateurs dans la mesure du possible. En effet, nous avons constaté une problématique similaire pour les services audités au regard des cibles et des indicateurs.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience de s'assurer :

- que les mesures et les engagements figurant au *Plan d'adaptation aux changements climatiques* soient assortis, de cibles et d'indicateurs afin de pouvoir en connaître le degré d'avancement;
- de l'uniformité et de la qualité des indicateurs élaborés afin que ceux-ci satisfassent les critères reconnus;
- que les directives produites soient suffisamment précises pour favoriser le choix d'indicateurs pertinents.

RÉPONSE

3.2.2.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 3 et le 12 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.

3.2.3. Mécanismes de soutien pour la mise en oeuvre

3.2.3.A. Contexte et constatations

La mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation représente une activité qui peut s'avérer complexe pour les arrondissements, pour les services de la Ville de même que pour les villes liées. Des mécanismes de soutien de différentes natures permettent de faciliter cette mise en œuvre.

Le personnel rencontré ou contacté dans les arrondissements et dans les services nous a fait part d'un besoin de soutien en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation.

En outre, les services de la Ville possèdent une expertise dans plusieurs domaines qui sont reliés à ces mesures et engagements d'adaptation. Plus précisément, le personnel de la Direction de l'urbanisme nous a mentionné que le *Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération*, qui a été modifié en 2015, comprenait des aspects liés à l'aménagement et l'urbanisme relatifs à des mesures d'adaptation aux changements climatiques. À titre d'exemple, ces aspects concernaient notamment la lutte aux îlots de chaleur, l'augmentation de la canopée et la réduction de la quantité et l'amélioration de la qualité des eaux de surfaces. Or, la mise en œuvre de ces mesures peut représenter des difficultés pour les arrondissements et les villes liées notamment vues leur complexité. Des guides visant à les soutenir pour la mise en œuvre de ces mesures pourraient être produits par la direction. Toutefois, le personnel rencontré nous a mentionné ne pas avoir de mandat précis en ce sens, alors que cela serait nécessaire pour orienter leur travail.

Également, dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons pu retracer une note envoyée le 12 juillet 2019 aux directeurs d'arrondissement dans le cadre de leur contribution au nouveau *Plan climat* destiné à succéder au PACC. Or, la note indique :

« ...sachez qu'après la parution du plan, l'équipe du BTER travaillera à appuyer les unités administratives responsables de la mise en place de mesures contenues dans le plan ».

À notre avis, il s'agit là d'une avenue prometteuse de la part du BTER. Cependant, nous croyons que le BTER devrait d'ores et déjà se pencher sur la question du soutien aux arrondissements, aux services de la Ville et aux villes liées en ce qui concerne notamment les mesures d'adaptation qui restent à mettre en œuvre, puisque le PACC est toujours en vigueur. Quoiqu'il en soit, autant pour le PACC que pour le prochain *Plan climat*, le BTER devrait procéder à une évaluation des besoins en matière de soutien pour faciliter la mise en œuvre des mesures d'adaptation et élaborer un mécanisme de soutien en conséquence. Il devrait aussi évaluer l'expertise des services de la Ville pour déterminer leur contribution potentielle. À cet égard, il devrait examiner la possibilité de donner des mandats précis aux services concernés pour la production, notamment de guides ou d'outils destinés à soutenir les arrondissements, les autres services et les villes liées dans la mise en œuvre des mesures d'adaptation.

À notre avis, un tel soutien est primordial pour la réussite de l'implantation des mesures d'adaptation. Il est nécessaire que le BTER exerce son leadership pour la mise en place d'un mécanisme de soutien et qu'il donne l'orientation avec l'aide des services concernés quant aux mandats visant à produire des guides ou tout autre moyen de soutien.

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience de procéder à l'évaluation des besoins des arrondissements, des services de la Ville de Montréal et des villes liées en matière de soutien et d'élaborer des mécanismes destinés à les appuyer dans la mise en œuvre des mesures d'adaptation afin de faciliter leur implantation.

RÉPONSE

3.2.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 3 et le 12 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en œuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

3.2.4. Mécanismes d'évaluation des mesures d'adaptation

3.2.4.A. Contexte et constatations

Les mesures et les engagements d'adaptation une fois implantée doivent produire en principe, des effets bénéfiques qui permettent aux instances d'avoir une certaine assurance que les citoyens seront mieux préparés pour faire face aux impacts des changements climatiques. Étant donné que des ressources sont utilisées pour la mise en œuvre et l'implantation de ceux-ci, une évaluation de la performance et des résultats permet de vérifier l'efficacité des mesures et des engagements d'adaptation et permet d'apporter les correctifs nécessaires.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous n'avons pas retracé l'évidence que les mesures et les engagements d'adaptation figurant au *PACC* ont fait l'objet d'une quelconque évaluation de l'efficacité. Le fait que peu de cibles ont été insérées dans le *PACC*, cela ne contribue pas au soutien de ce type d'évaluation.

Cependant, le personnel rencontré ou contacté dans les unités d'affaires auditées nous a mentionné que l'évaluation de l'efficacité des mesures et des engagements d'adaptation présentent certaines difficultés. Dans certains cas, la science n'est pas encore disponible ou s'avère très coûteuse pour procéder à une évaluation de l'efficacité d'une mesure d'adaptation. Toutefois, nous avons constaté que pour certaines mesures d'adaptation, il existe des outils destinés à aider les intervenants. À titre d'exemple, dans le cas de la lutte aux îlots de chaleur, il existe le guide produit par le Bureau de normalisation du Québec²² ainsi que le guide produit par le gouvernement du Québec²³ pour en faciliter la mesure.

Nous sommes conscients des difficultés entourant ce type d'évaluation, cependant nous croyons que des efforts doivent être investis, afin d'identifier les guides et les outils qui peuvent servir à l'évaluation ou encore élaborer de tels outils.

À notre avis, il est important que des efforts soient réalisés pour évaluer ces mesures et ces engagements d'adaptation, puisque des ressources sont ou seront investies. Il est donc important de connaître le bien-fondé de ces mesures avant d'y affecter des ressources et qu'il soit possible de rassurer les décideurs à cet effet.

²² Lutte aux îlots de chaleur urbains – aménagement des aires de stationnement – Guide à l'intention des concepteurs, Norme BNQ 3019-190/2013, Bureau de normalisation du Québec, 2013.

²³ Mesure de lutte aux îlots de chaleur urbains, Institut national de santé publique du Québec, gouvernement du Québec, juillet 2009.

RECOMMANDATION

3.2.4.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience d'effectuer les démarches qu'il juge appropriées, afin d'identifier et d'élaborer des outils permettant l'évaluation de l'efficacité des mesures et des engagements d'adaptation.

RÉPONSE

3.2.4.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 3 et le 12 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.

3.2.5. Exercice de budgétisation

3.2.5.A. Contexte et constatations

Le groupe AGÉCO²⁴ a publié une étude, en mai 2019, pour le compte de l'UMQ²⁵, concernant l'évaluation des coûts de l'adaptation aux changements climatiques pour les municipalités. L'étude visait les 10 grandes villes²⁶ du Québec relativement à différents projets, notamment l'approvisionnement en eau potable, la gestion des prises d'eau et la réfection des chaussées et du bâti. Selon cette étude, les coûts liés à l'adaptation aux changements climatiques pourraient atteindre deux milliards de dollars pour les 10 grandes villes du Québec dans un horizon de 5 ans. Ces coûts pourraient même atteindre le double pour l'ensemble des municipalités du Québec, ce qui constitue des sommes considérables.

C'est de plus en plus un fait connu, l'adaptation aux changements climatiques coûte cher aux municipalités et coûtera encore plus cher dans les années à venir.

Il est donc essentiel qu'un exercice de budgétisation soit réalisé en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques. L'étude mentionne d'ailleurs ce qui suit :

« L'exercice de budgétisation est nécessaire pour en arriver à une planification saine et proactive des investissements. L'accompagnement à fournir aux instances municipales pour réaliser cet exercice apparaît crucial pour mieux appréhender l'ampleur des besoins²⁷ ».

²⁴ Ce groupe est un cabinet-conseil privé en responsabilité des organisations et études économiques, il réalise différentes études et analyses.

²⁵ Vers de grandes villes résilientes : Le coût de l'adaptation aux changements climatiques. Évaluation du coût de l'adaptation aux changements climatiques pour les 10 grandes villes du Québec. Groupe AGÉCO, réalisé pour l'UMQ. Rapport final, mai 2019.

²⁶ Gatineau, Laval, Lévis, Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke, Terrebonne et Trois-Rivières.

²⁷ Rapport final : Vers de grandes villes résilientes : Le coût de l'adaptation aux changements climatiques. Évaluation du coût de l'adaptation aux changements climatiques pour les 10 grandes villes du Québec, mai 2019, réalisé pour l'UMQ, page 20.

L'examen du *PACC* démontre que celui-ci ne comprend aucun aspect de nature financière ou budgétaire. Il en est de même du bilan de suivi sur le *PACC* produit par le BTER en 2019. Cependant, le personnel du BTER nous a mentionné, lors de rencontres, que le prochain *Plan climat* comprendra des aspects permettant la divulgation d'éléments d'informations touchant le climat, autant de nature budgétaire que financière et que le Service des finances de la Ville a reçu pour mandat d'examiner la question d'insérer de telles informations dans le budget annuel et dans le rapport financier annuel de la Ville.

Les villes de Vancouver et de Toronto²⁸, notamment ont inséré dans leurs rapports financiers de 2018 une section comprenant des informations non auditées relatives au climat, comprenant aussi quelques informations de nature financière et budgétaire.

Le personnel rencontré au Service des finances mentionne que l'exercice de budgétisation dans le cadre de la lutte aux changements climatiques, ce qui inclut l'adaptation, en est à ses débuts, et présente des difficultés et une certaine complexité parce que dans certains cas il est difficile d'établir le montant des coûts. Cependant, cette question est présentement sous analyse par le Service des finances, en collaboration avec d'autres grandes villes canadiennes dans le but d'uniformiser la méthodologie et la divulgation d'informations financières relative au climat et une réflexion est en cours pour trouver des solutions²⁹. Il est donc légitime de connaître l'importance des ressources qui pourraient en être affectées, car ce sont des deniers publics qui sont utilisés.

Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne initiative qui doit être poursuivie, car elle nous apparaît nécessaire pour connaître l'envergure des ressources mise à contribution pour la mise en œuvre du *PACC* et faciliter la prise de décisions pour les choix à exercer.

²⁸ Ville de Vancouver – Rapport financier annuel 2018, voir page 29; Ville de Toronto, Rapport financier annuel de 2018, voir page 126.

²⁹ Le personnel du Service des finances de la Ville nous a mentionné qu'une note relative au climat sera ajoutée dans les Rapport financier annuel de 2019.

RECOMMANDATION

3.2.5.B. Nous recommandons au Service des finances en collaboration avec le Bureau de la transition écologique et de la résilience de développer un modèle qui lui permettrait de connaître l'ensemble des coûts relatifs à l'implantation du *Plan d'adaptation aux changements climatiques* afin de prendre une décision éclairée.

RÉPONSE

3.2.5.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

3.3. Suivi de la mise en œuvre des mesures d'adaptation

3.3.1. Mécanismes de suivi

3.3.1.A. Contexte et constatations

Afin de s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'adaptation, un suivi est nécessaire pour évaluer le degré d'avancement. Cette étape est importante puisqu'elle permet non seulement de connaître l'état de la situation quant au degré d'avancement de l'implantation de celles-ci, mais elle permet aussi de mesurer si les cibles fixées ont été atteintes.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons cherché à savoir quels mécanismes sont en place afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures d'adaptation.

Nos travaux d'audit nous ont permis d'apprendre qu'un seul suivi plus formel a été réalisé pour faire l'état de la situation sur le degré d'avancement de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation. Ce suivi a été effectué dans le but de produire le bilan de mi-parcours qui était prévu dans le *PACC* pour 2017-2018, dont le bilan final a été rendu public en octobre 2019. Le processus de suivi a débuté par une équipe du Service de l'environnement qui fait maintenant partie du BTER. Un outil de suivi a été élaboré par le Service de l'environnement pour chacun des arrondissements, pour chacun des services concernés et chacune des villes liées participantes, il leur a été envoyé en mars et en avril 2018 afin que ceux-ci le complètent. Nos travaux d'audit révèlent que l'outil de suivi a été obtenu par les unités d'affaires seulement en 2018. Or, dans les unités d'affaires que nous avons auditées, c'est le seul outil de suivi faisant état de l'ensemble des mesures et des engagements de l'unité d'affaires que nous avons retracé. Nous croyons qu'il est important que l'outil de suivi soit utilisé le plus tôt possible afin de leur permettre de faire le suivi de la mise en œuvre des engagements les concernant.

Pour les arrondissements et les villes liées, l'outil de suivi comprend une directive à l'effet de fournir des renseignements au Service de l'environnement. Celui-ci mentionne qu'il :

« ...prépare le bilan de mi-parcours du Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal 2017-2018. Pour ce faire, des informations concernant les engagements pris par votre ville/arrondissement sont demandées. D'une part, ces informations visent à identifier l'état d'avancement des mesures d'adaptation de chaque ville/arrondissement. D'autre part, elles visent à identifier l'état de l'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal ».

Dans le cas des services, une directive similaire est mentionnée, mais l'outil de suivi comprend une directive supplémentaire : *« Vous devez remplir la colonne Statut au 31 décembre 2017 pour vos orientations, objectifs et actions identifiées en lien avec les aléas : en cours, complété ou non débuté »*. Nous n'avons pas retracé une autre directive relative au suivi de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation produite par le BTER. Or, selon un membre du personnel, que nous avons contacté au Service de l'eau, une directive claire n'avait pas été donnée au responsable concerné de s'occuper du suivi des mesures et des engagements d'adaptation le concernant. Un outil de suivi plus précis directement en lien avec l'engagement d'adaptation n'avait pas été élaboré à l'échelle de l'unité administrative. Le lien avec l'engagement d'adaptation apparaissant au PACC et dans l'outil de suivi comprenant l'ensemble des engagements de l'unité d'affaires est alors plus difficile à faire.

Le BTER a collecté les outils de suivi une fois complétés par les unités d'affaires afin de concevoir le bilan de mi-parcours. Or, nous avons constaté dans l'outil de suivi des arrondissements audités qui porte la mention « traité » que pour plusieurs engagements il n'y avait pas d'indicateurs. Pour l'arrondissement d'Achues-Cartierville, 57 % des engagements étaient assortis d'un indicateur. Pour les arrondissements de l'île-Bizard-Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro, respectivement, 73 %, 76 % et 66 % des engagements étaient assortis d'un indicateur.

Nous avons constaté dans l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro que de nouveaux engagements d'adaptation ont été mis en œuvre, mais ils n'ont pas été inscrits dans l'outil de suivi ou dans un autre document de suivi. À titre d'exemple, depuis trois ans, dans des projets de construction, on applique une réduction du nombre de cases de stationnement afin de réduire les surfaces pavées et du même coup, on favorise la lutte aux îlots de chaleur. Or, la directive faisant partie de l'outil de suivi indique que les nouveaux engagements doivent y être inscrits.

Nos travaux d'audit révèlent que l'outil de suivi de la Direction de l'urbanisme du Service de l'urbanisme et de la mobilité comprenant les engagements d'adaptation n'a pas été mis à jour à la suite de la restructuration organisationnelle en janvier 2019. Des engagements qui relèvent maintenant du Service de l'habitation, depuis cette restructuration, se trouvent dans l'outil de suivi du Service de l'urbanisme et de la mobilité. Une telle situation risque que certains de ces engagements ne bénéficient pas d'un suivi.

Par ailleurs, nos travaux d'audit ont révélé que de façon générale, un responsable n'avait pas toujours été nommé officiellement dans chaque unité d'affaires ou unité administrative pour s'occuper du suivi des mesures et des engagements d'adaptation. Nous avons constaté dans des outils de suivi que ceux-ci n'avaient pas été mis à jour en ce qui concerne le nom du responsable. À titre d'exemple, le nom d'un responsable qui avait quitté l'arrondissement depuis un certain temps figurait toujours dans l'outil de suivi alors que seul son nom apparaissait dans l'outil. En conséquence, aucun autre responsable n'avait été nommé. Dans d'autres cas, le nom d'un responsable est mentionné dans l'outil. Or, ce responsable nous informe qu'il n'est pas nécessairement responsable du suivi. Dans un arrondissement, les personnes rencontrées n'avaient pas connaissance de l'outil de suivi. Dans un autre arrondissement, bien que le nom de certains membres du personnel apparaisse dans l'outil de suivi à titre de responsable des engagements d'adaptation, ceux-ci n'avaient pas connaissance de l'outil de suivi.

Nos travaux d'audit révèlent des lacunes ainsi qu'un manque de rigueur dans le suivi de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation. Nous croyons que le suivi représente une étape importante dans le processus de gestion de l'adaptation. Il est donc nécessaire qu'il soit bien encadré et qu'il soit appliqué avec rigueur. La faiblesse dans le suivi de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation présente plusieurs impacts, notamment :

- des difficultés à mesurer le degré d'avancement de façon précise, faute d'indicateurs pour tous les engagements;
- le risque que des mesures et des engagements d'adaptation ne soient pas mis en œuvre;
- une faiblesse dans la reddition de comptes.

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience :

- de revoir les pratiques entourant le suivi afin de mettre en place des mécanismes qui leur permettent de s'assurer de la mise en œuvre des mesures et des engagements;
- d'élaborer et d'émettre des directives claires à l'ensemble du personnel concerné pour favoriser une application uniforme des mécanismes établis.

RÉPONSE

3.3.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 3 et le 12 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

RECOMMANDATION

3.3.1.C. Nous recommandons au Service de l'eau, au Service de l'urbanisme et de la mobilité, aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de l'Île-Bizard–Sainte-Genève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro, d'appliquer les directives du Bureau de la transition écologique et de la résilience, relatives au suivi de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation, pour être capable de produire une reddition de comptes pertinente.

RÉPONSE

3.3.1.C. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

3.3.2. Mécanismes de validation des données

3.3.2.A. Contexte et constatations

La collecte des données est importante puisqu'elle représente le fondement sur lequel peut s'appuyer le suivi et la mesure du degré d'avancement du *PACC*, ainsi que la reddition de comptes. En conséquence, la validation des données afin de s'assurer de leur exactitude est aussi importante, puisque ces données sont utilisées aux fins que nous venons de décrire. En l'absence de mécanismes de validation, l'information présentée à l'aide de ces données présente différents risques, dont l'incohérence et le manque de fiabilité tout en affectant la prise de décisions.

Il importe de rappeler que les données et les renseignements figurant dans les outils de suivi ont été utilisés pour l'élaboration du bilan de suivi produit en 2019.

Afin de vérifier si des mécanismes de validation des données qui apparaissent dans les outils de suivi ont été mis en place, nous avons procédé à un échantillonnage.

Pour les arrondissements audités, nous avons sélectionné dans la version finale de l'outil de suivi fournie par le BTER, pour chacun des six aléas climatiques, une mesure d'adaptation et un engagement. Parmi les engagements sélectionnés, certains ne comprenaient pas de données. Pour les quatre arrondissements, nous avons donc obtenu le nombre d'échantillons suivants :

- Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville : six engagements, dont un qui n'a pas de données;
- Arrondissement de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève : six engagements, dont un qui n'a pas de données;
- Arrondissement de Montréal-Nord : six engagements;
- Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro : six engagements, dont un qui n'a pas de données.

Ainsi, nous avons voulu valider les échantillons afin de déterminer si les données inscrites dans l'outil de suivi de chaque arrondissement, qui a été traité par le BTER une fois qu'il l'a reçue, étaient exactes. Or, nous n'avons pas été en mesure de valider toutes les données des échantillons. En fait, seulement une proportion non significative de données se sont avérées exactes. Les données et la preuve de celles-ci étaient erronées, incomplètes ou absentes.

Lors des entrevues que nous avons menées dans les quatre arrondissements, le personnel rencontré ou contacté nous a mentionné qu'ils n'avaient pas toujours un mécanisme de validation des données particulier en place dans le cadre de ce processus.

Par ailleurs, l'examen des engagements assortis d'un indicateur figurant dans les outils de suivi des quatre arrondissements audités démontre que plusieurs ne comprennent pas de données :

- Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville : données non fournies pour 71 % de ces engagements;
- Arrondissement de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève : données non fournies pour 55 % de ces engagements;
- Arrondissement de Montréal-Nord : données non fournies pour 21 % de ces engagements;
- Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro : données non fournies pour 35 % de ces engagements.

À notre avis, il y a lieu de s'interroger sur cette absence de données et de réexaminer les engagements afin de déterminer si des données peuvent être collectées et inscrites dans l'outil de suivi. À titre d'exemple, l'application du *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout (11-010)* est un engagement d'adaptation dans le cas des quatre arrondissements audités. Or, deux des quatre arrondissements n'ont pas inséré de données. Pourtant, ce règlement exige la production d'une liste d'inspections annuelles, en principe des données devraient exister.

Dans le cas des services audités, nous avons sélectionné les engagements d'adaptation dans l'outil de suivi comportant la mention « Complété », car les outils de suivi des services ne comprennent pas de données. Nous avons donc cherché à vérifier si les engagements d'adaptation comportant cette mention sont supportés par des données et si un mécanisme de validation est en place. Or, nos travaux d'audit démontrent que des engagements d'adaptation sont supportés par d'autres documents incluant des données, lesquelles se trouvent dans des applications informatisées spécialisées vues le nombre et la complexité de ceux-ci. Bien que le personnel des services nous ait mentionné que les données font l'objet d'une validation, nous n'avons pas retracé l'évidence d'un document indiquant clairement que les données relatives aux engagements figurant dans l'outil de suivi et portant la mention « Complété » ont été validées. Nous nous interrogeons sur le fait que l'outil de suivi des services ne comporte pas de données alors qu'elles sont disponibles. Des données pouvaient donc être intégrées dans l'outil de suivi.

Pour sa part, le BTER n'a pas mis en place de processus de validation de données, selon les personnes rencontrées, il se fie sur les arrondissements, les services de la Ville et les villes liées concernant cet aspect.

À notre avis, il est important que des données soient intégrées dans l'outil de suivi. Les données permettent de façon plus précise de mesurer le degré d'avancement de la mise en œuvre de mesures et des engagements d'adaptation. Des mécanismes de validation des données doivent être mis en place et appliqués afin de s'assurer de leur exactitude. Lorsque des mécanismes de validation existent et que les données ont été validées, il y a lieu de documenter l'outil de suivi à cet effet.

L'absence de validation ou de preuve de validation entraîne le risque que des données puissent être incomplètes, voire erronées, avec la conséquence importante que cela rende le bilan de mi-parcours du *PACC* lui-même non fiable et de ne pas favoriser la prise de décisions éclairées. Le personnel du BTER nous a mentionné que le bilan de mi-parcours représente un des outils sur lequel il compte s'appuyer pour l'élaboration du prochain *Plan climat*.

RECOMMANDATION

3.3.2.B. Nous recommandons au Service de l'eau, au Service de l'urbanisme et de la mobilité, aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro, de développer un mécanisme de collecte des données pour tous les engagements dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques, de s'assurer de leur fiabilité et de les inscrire dans l'outil de suivi, afin d'effectuer une reddition de comptes qui soit utile à la prise de décisions.

RÉPONSE

3.3.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

3.3.3. Suivi des coûts et collecte de données

3.3.3.A. Contexte et constatations

Le suivi des coûts permet de connaître si les sommes dépensées ont été suffisantes pour réaliser ce qui était prévu. Il permet aussi d'établir les montants dépensés en fonction des réalisations.

Nous avons donc voulu vérifier si un suivi des coûts était exercé dans le cadre de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation. Or, nos travaux d'audit ont révélé qu'il n'y avait pas de suivi des coûts particuliers dans le cadre de cette mise en œuvre. Comme nous l'avons mentionné auparavant, le *PACC* ne comprend pas d'informations de nature financière et il n'y a pas eu d'exercice de budgétisation. Les outils de suivi élaborés en vue de la préparation du bilan de mi-parcours ne comprennent pas non plus de renseignements de nature financière. Il en est de même du bilan de mi-parcours produit en 2019.

Un suivi des coûts a été réalisé dans le cadre des inondations de 2017 et de 2019, mais celui-ci est principalement en lien avec les dépenses pour la mise en œuvre des mesures d'urgence et de la sécurité civile.

Un examen des documents reliés au plan d'action de l'élaboration du *PACC* démontre que le suivi des coûts n'a pas été planifié dès le début en regard de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation.

Comme le mentionne l'étude menée pour le compte de l'UMQ dont le rapport a été produit en mai 2019, l'adaptation aux changements climatiques représente des coûts importants³⁰.

Nos travaux d'audit ont par conséquent révélé que des données relatives aux coûts de la mise en œuvre des mesures d'adaptation n'avaient pas été collectées dans le cadre de ce suivi. Cependant, selon les entrevues que nous avons menées auprès du personnel des services audités, certains coûts reliés à des actions d'adaptation pourraient être identifiés.

³⁰ Rapport final : Vers de grandes villes résilientes : Le coût de l'adaptation aux changements climatiques. Évaluation du coût de l'adaptation aux changements climatiques pour les 10 grandes villes du Québec, mai 2019, réalisé pour L'UMQ, page 20.

Or, l'étude menée pour le compte de l'UMQ, qui incluait la Ville soulève des interrogations importantes auxquelles l'administration municipale doit s'attarder :

« Une telle étude visant à mesurer de façon structurée et concrète les coûts des changements climatiques pour des municipalités est une première au Canada. La plupart des études ne traitent pas des coûts de l'adaptation aux changements climatiques, si bien qu'un manque crucial de données existantes a été constaté lors de la réalisation de cette étude³¹ ».

« Par ailleurs, leur difficulté à fournir plusieurs données a révélé une lacune importante dans le degré de préparation des villes face au défi climatique. Ainsi, bien que des plans d'adaptation aient été adoptés, pratiquement aucun exercice budgétaire n'a été réalisé de manière complémentaire³² ».

« En l'absence de données effectives, il est très difficile pour les villes de chiffrer les investissements et dépenses liés à l'implantation de ces mesures, souvent elles-mêmes liées à la mise aux normes d'infrastructures³³ ».

Il est à notre avis, essentiel que des mesures soient prises pour mettre en place des mécanismes permettant la collecte de données de coûts en lien avec la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, le Service des finances a amorcé une réflexion sur les questions de nature financière et budgétaire relativement à la lutte aux changements climatiques, ce qui inclut l'adaptation, afin d'élaborer des solutions face à ces questions.

De tels mécanismes pourront ainsi permettre d'obtenir des données qui pourront servir à différentes fins, notamment en vue de chiffrer les investissements et les dépenses liés à l'implantation des mesures et des engagements d'adaptation, pour le suivi des coûts et pour la réalisation d'études coûts-bénéfices concernant le choix des mesures et des engagements retenus.

³¹ Rapport final : Vers de grandes villes résilientes : Le coût de l'adaptation aux changements climatiques. Évaluation du coût de l'adaptation aux changements climatiques pour les 10 grandes villes du Québec, mai 2019, réalisé pour L'UMQ, page 4.

³² Rapport final : Vers de grandes villes résilientes : Le coût de l'adaptation aux changements climatiques. Évaluation du coût de l'adaptation aux changements climatiques pour les 10 grandes villes du Québec, mai 2019, réalisé pour L'UMQ, page 3.

³³ Rapport final : Vers de grandes villes résilientes : Le coût de l'adaptation aux changements climatiques. Évaluation du coût de l'adaptation aux changements climatiques pour les 10 grandes villes du Québec, mai 2019, réalisé pour L'UMQ, page 3.

RECOMMANDATION

3.3.3.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience en collaboration avec le Service des finances de développer des mécanismes permettant la collecte des données relatives aux coûts en lien avec la mise en œuvre du *Plan d'adaptation aux changements climatiques* en vue d'établir l'importance des ressources affectées par la Ville de Montréal dans le processus d'adaptation aux changements climatiques et d'en démontrer éventuellement la justification des coûts-bénéfices pour prendre une décision éclairée.

RÉPONSE

3.3.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

3.4. Veille et développement des connaissances

3.4.A. Contexte et constatations

L'adaptation aux changements climatiques met en jeu des mesures et des engagements touchant un nombre important de sujets. Cela peut concerner la biodiversité, les pluies, la chaleur, la température, les activités de loisirs et sportives, l'urbanisme, les infrastructures et encore plusieurs autres sujets. Les conséquences des changements climatiques sur les actifs et les activités de la Ville ainsi que sur la population peuvent concerner une partie importante de ces sujets. Afin de bien comprendre ces conséquences et d'élaborer des solutions d'adaptation qui prennent la forme de mesures, il est essentiel de posséder une foule de connaissances. Par conséquent, le développement des connaissances devient incontournable, l'un des moyens pour le favoriser est la veille. En matière d'adaptation aux changements climatiques, cette veille consiste à une surveillance et à une recherche des informations stratégiques et pertinentes pouvant permettre la découverte de solutions innovantes dans ce domaine ou encore faciliter la résolution de différents problèmes. Pour être efficace, elle doit être organisée, supervisée et structurée de manière à ce que le personnel concerné y participe activement.

L'Observatoire québécois de l'adaptation aux changements climatiques (OQACC) mentionne à cet égard dans son rapport de novembre 2017 que : « *L'information constitue un intrant incontournable de l'adaptation*³⁴ ».

Nous avons cherché à savoir la façon dont était organisé le développement des connaissances dans les unités d'affaires.

En 2017, la Ville a signé une entente d'adhésion avec le groupe Ouranos³⁵, pour une durée de trois ans, concernant la recherche sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques. Cette entente vise la mise en place de divers projets. Un rapport a été produit pour la période de juin 2017 à octobre 2018. Un projet a été complété, il consistait notamment à cartographier les acteurs impliqués dans l'adaptation aux changements climatiques et le développement de la résilience à l'échelle du territoire de l'île de Montréal.

Dans le bilan de suivi sur le PACC produit en 2019³⁶, le BTER a identifié plusieurs orientations. Or, l'orientation numéro cinq vise à « Développer les connaissances ». Pour cette orientation, le bilan conclut que « *l'expertise externe demeure une des clés du succès pour approfondir les connaissances climatiques et augmenter l'accès aux données climatiques* ». Le bilan indique également que le partenariat avec Ouranos « *facilite notamment l'accès à des outils et à des connaissances innovantes sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques ainsi qu'à son réseau d'experts* ».

Bien que des efforts aient été investis pour favoriser le développement des connaissances avec l'aide de partenaires externes, nos travaux d'audit ont révélé, par les entrevues, que de façon générale, dans les unités d'affaires auditées, certains membres du personnel réalisent des activités visant le développement des connaissances, mais ces activités se situent davantage sur un plan individuel. Nous avons constaté qu'aucun responsable n'a été nommé de façon officielle pour s'occuper d'une telle veille à l'échelle de l'unité d'affaires. Un responsable n'a pas non plus été nommé au BTER pour s'occuper d'une telle veille à l'échelle de la Ville ou de l'agglomération de Montréal. La veille qui est exercée dans les unités d'affaires et au BTER pour le développement des connaissances n'est pas organisée ni structurée.

³⁴ Niveau et déterminants de l'adaptation aux changements climatiques dans les municipalités du Québec (OQACC-006), OQACC, 10 novembre 2017, page 10. L'OQACC est un organisme développé en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec dans le cadre du volet santé du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques du gouvernement du Québec (PACC 2020). Ces objectifs visent à outiller les autorités de la santé publique dans leurs efforts de surveillance de l'adaptation aux changements climatiques. Il est associé à la priorité 6 du PACC 2020 (action 6.6) et vise à soutenir la recherche en adaptation.

³⁵ Ouranos est un consortium de recherche sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques. Il est issu d'une initiative conjointe du gouvernement du Québec, d'Hydro-Québec et du Service météorologique du Canada avec la participation de l'UQAM, de l'INRS et des universités Laval et McGill.

³⁶ Bilan de suivi du PACC, octobre 2019, page 57.

Bien que la veille peut être réalisée avec l'aide de partenaires externes, nous croyons qu'il est important de considérer l'expertise interne dans le développement des connaissances.

Il est également important que dans le cadre d'une telle veille, qu'un leadership clair soit exercé par un responsable lorsqu'il s'agit de prendre en main une idée innovante ou un projet innovant dans le domaine de l'adaptation. Nos travaux d'audit nous ont permis de constater dans le cadre d'un projet innovant, celui du Water Square³⁷, que le leadership dans ce dossier n'était pas clair. Un responsable doit donc être nommé de façon officielle afin de prendre en main les idées et les projets innovants proposés notamment par le personnel de la Ville, pour qu'ils soient menés et inclus dans le processus pouvant conduire à leur réalisation. À notre avis, le BTER doit jouer ce rôle puisqu'il est responsable du PACC.

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience de :

- mettre en place une veille organisée et structurée concernant notamment le domaine de l'adaptation aux changements climatiques afin de favoriser le développement des connaissances du personnel concerné à l'échelle du territoire;
- nommer de façon officielle un responsable de la veille visant le développement des connaissances et de s'assurer du leadership à l'égard des idées et des projets innovants en matière d'adaptation notamment, afin que ceux-ci cheminent en vue de leur réalisation.

RÉPONSE

3.4.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 3 et le 12 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

³⁷ Il s'agit d'un ouvrage destiné à retenir les eaux pluviales, il facilite la gestion des eaux pluviales. Ce projet a été proposé dans l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal.

RECOMMANDATION

3.4.C. Nous recommandons au Service de l'eau, au Service de l'urbanisme et de la Mobilité, aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro, de nommer de façon officielle un responsable de la veille visant le développement des connaissances en matière d'adaptation, de manière à ce que la veille soit organisée et structurée.

RÉPONSE

3.4.C. Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.

3.5. Reddition de comptes

3.5.A. Contexte et constatations

La reddition de comptes doit être réalisée périodiquement afin qu'elle permette de juger de l'évolution de la situation au regard de la mise en oeuvre des mesures d'adaptation et que cela serve d'appui à une prise de décisions éclairées quant aux correctifs à apporter. De plus, la reddition de comptes doit être réalisée en temps opportun, par exemple, après un événement important qui a un impact sur l'organisation et la population, afin de permettre aux décideurs d'apporter les correctifs rapidement de manière à être préparés pour le prochain événement de même nature.

Le PACC prévoit la production de deux bilans, soit un bilan de mi-parcours et un bilan final. Le premier bilan a été produit par le BTER pour le territoire de l'agglomération de Montréal. Le PACC indique : « *Il est prévu d'effectuer un bilan de mi-parcours du plan d'adaptation aux changements climatiques en 2017-2018* ». Or, le bilan de suivi de mi-parcours a été rendu disponible sur Internet seulement en octobre 2019. À notre avis, le bilan de mi-parcours a été produit tardivement, puisque la période couverte par le PACC arrive rapidement à échéance, soit 2020, alors que le BTER travaille présentement à l'élaboration d'un nouveau *Plan climat*. Cela laisse peu de temps aux décideurs pour apporter des correctifs ou pour faire des changements importants. Par ailleurs, les impacts des changements climatiques se font de plus en plus sentir année après année, nous croyons qu'il est important qu'une reddition de comptes soit pratiquée sur une base plus fréquente. Le personnel du BTER nous a mentionné que dans le cadre du nouveau *Plan climat*, une reddition de comptes annuelle sera effectuée. Il s'agit là d'une avenue que nous partageons.

Le bilan de suivi de mi-parcours indique qu'un arrondissement et une ville liée n'ont pas fourni l'outil de suivi complété. Il s'agit de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de la Ville de Côte-Saint-Luc. Nous croyons qu'il est important que le BTER obtienne les données de suivi de la mise en œuvre des mesures d'adaptation de tous les arrondissements et de toutes les villes liées.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, les données produites par les arrondissements pour réaliser le bilan soulèvent des interrogations importantes, puisque nous n'avons pas été en mesure de valider un nombre significatif d'échantillons d'engagements que nous avons sélectionnés. En outre, les résultats mentionnés dans le bilan soulèvent des interrogations, puisque dès le départ le *PACC* ne comprenait que très peu de cibles. Pour les arrondissements et les villes liées, le bilan présente le degré d'avancement en pourcentage d'actions entreprises. À notre avis, cela manque de précisions, puisque nous ne sommes pas en mesure de connaître le degré d'avancement du *PACC*. Pour les services de la Ville, le bilan présente le degré d'avancement sur différents points, notamment le pourcentage complété, le pourcentage réalisé en continu, le pourcentage en cours de réalisation et le pourcentage non débuté. Or, comme nous l'avons déjà souligné, ces résultats soulèvent des interrogations puisque les outils de suivi produits par les services audités qui ont été utilisés pour réaliser le bilan ne comprennent pas de données, ni de cible, ni d'indicateur précis. Il est important que le bilan de suivi puisse fournir un portrait plus précis du degré d'avancement du *PACC*. Il est donc important de mieux documenter en termes de données l'outil de suivi.

En ce qui concerne une reddition de comptes effectuée par les arrondissements ou les services sur l'ensemble des mesures d'adaptation les concernant plus précisément, nous n'avons pas retracé l'évidence qu'une telle reddition de comptes a été réalisée.

Étant donné que des événements importants sont survenus au cours des cinq dernières années, notamment des inondations (en 2017 et en 2019) et des épisodes de chaleur intense (en 2018), nous avons voulu vérifier si une reddition de comptes avait été effectuée en lien avec ces événements, tout particulièrement en ce qui concerne les mesures d'adaptation. Nos travaux démontrent que pour les arrondissements audités qui ont été touchés par un événement important, une reddition de comptes a été effectuée pendant et après l'événement. Cependant, l'examen des documents obtenus et retracés relatifs à cette reddition de comptes démontre qu'elle concerne principalement les aspects liés aux activités de sécurité civile et d'urgence. Nous croyons que la réalisation d'une reddition de comptes, concernant plus précisément les mesures d'adaptation, serait appropriée dans le cadre de ces événements, car, plusieurs questions méritent d'être posées, notamment de savoir si les mesures d'adaptation mise en œuvre étaient suffisantes ou non face à un type d'événement.

Enfin, l'examen du seul bilan de suivi rendu public en octobre 2019, à titre de reddition de comptes, permet difficilement d'avoir un aperçu du portrait global et de connaître précisément le degré de mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation. En conséquence, il est bien difficile de savoir si le PACC répond au troisième objectif fixé³⁸.

RECOMMANDATION

3.5.B. Nous recommandons au Bureau de la transition écologique et de la résilience de :

- revoir la périodicité et la qualité de la reddition de comptes relative aux mesures d'adaptation, afin de permettre aux décideurs de bénéficier d'informations pertinentes sur le degré d'avancement du *Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal* et d'apporter les correctifs nécessaires le plus rapidement possible;
- s'assurer d'obtenir de tous les arrondissements et toutes les villes liées les données relatives à la mise en œuvre des mesures d'adaptation, afin de produire une reddition de comptes complète.

RÉPONSE

3.5.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 3 et le 12 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

RECOMMANDATION

3.5.C. Nous recommandons au Service de l'eau, au Service de l'urbanisme et de la Mobilité, aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève, de Montréal-Nord et de Pierrefonds-Roxboro de réaliser une reddition de comptes périodique sur la mise en œuvre des mesures d'adaptation les concernant, afin de connaître le degré de réalisation et pour favoriser une prise de décisions éclairées.

RÉPONSE

3.5.C. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 3 et le 12 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 18 mai 2020.*

³⁸ Planifier le développement de l'agglomération de Montréal et les opérations d'entretien et de réfection en tenant compte des contraintes associées aux changements climatiques.

4. CONCLUSION

Les impacts des changements climatiques sont de plus en plus importants alors que la réduction des gaz à effet de serre à l'échelle de la planète tarde à être significative. Ces impacts affectent les milieux de vie locaux de façon plus directe. Ce sont les municipalités qui sont les plus affectées dans leurs actifs et leurs activités, et en même temps ce sont elles qui sont aussi au front pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures d'adaptation, comme le mentionnait récemment le directeur de l'organisme Ouranos³⁹ :

« L'un des grands fronts d'action sur les questions climatiques, c'est celui sur l'adaptation aux changements climatiques, c'est-à-dire apprendre à vivre avec la partie du climat qui a déjà commencé à changer, une tendance qui va de façon tout à fait incontournable se poursuivre. Et naturellement, le monde municipal est aux premières lignes des impacts liés à ces changements⁴⁰ ».

Face à cette situation et afin de protéger ses actifs et d'être en mesure d'assurer les services aux citoyens et leur sécurité sur une base quotidienne, la Ville de Montréal (ci-après la Ville) a le devoir d'élaborer des plans et des mesures d'adaptation aux changements climatiques avec l'aide des instances supérieures, le conseil d'agglomération et les gouvernements. Dans ces circonstances, la gestion du *Plan d'adaptation aux changements climatiques (PACC)* se doit d'être orchestrée de manière à faire face aux impacts des changements climatiques le plus efficacement possible.

Afin de faire face aux impacts des changements climatiques, le conseil d'agglomération de Montréal a adopté en 2015 un *PACC* impliquant tous les arrondissements et les 13 villes liées⁴¹. Un diagnostic de vulnérabilités a été préalablement établi à l'échelle de l'agglomération de Montréal et pour chaque arrondissement et villes liées. Le Bureau de la transition écologique et de la résilience (BTER) créé en 2018 est l'unité d'affaires responsable de la gestion du *PACC*, notamment en ce qui concerne la production des bilans de suivi et la production du nouveau *Plan climat* destiné à succéder au *PACC* adopté en 2015.

Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que la gestion du *PACC* devrait être améliorée afin de s'assurer d'une planification appropriée pour la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation.

³⁹ Ouranos est un consortium de recherche sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques. Il est issu d'une initiative conjointe du gouvernement du Québec, d'Hydro-Québec et du Service météorologique du Canada avec la participation de l'UQAM, de l'INRS et des universités Laval et McGill.

⁴⁰ Revue Urba, mars 2019, Changements climatiques : pour des municipalités plus résilientes. Le magazine de l'UMQ, volume 40, numéro 01, page 20.

⁴¹ Les villes liées d'Hampstead et de l'Île-Dorval ne font pas partie du *PACC*.

L'examen de la planification de la mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation démontre que celle-ci présente des lacunes concernant plusieurs aspects, notamment l'absence d'un réel plan d'action pour leur mise en œuvre, l'absence d'une méthodologie pour la sélection des engagements d'adaptation, une lacune dans l'évaluation de l'efficacité des engagements choisis, l'absence de priorisation des mesures et des engagements, peu d'engagements assortis de cibles et des indicateurs qui ne rencontrent pas toujours des critères reconnus.

À la lumière du seul bilan officiel qui a été produit en octobre 2019, il est difficile d'avoir un aperçu du portrait global et de connaître précisément le degré de mise en œuvre des mesures et des engagements d'adaptation. Dans les circonstances, il est bien difficile de concevoir comment le *PACC* pourrait répondre au troisième objectif qui a été fixé.

Étant donné que l'une des priorités organisationnelles de l'administration municipale concerne la transition écologique et que le nouveau *Plan climat* en fait partie, et qu'il est essentiel que l'adaptation aux changements climatiques soit considérée comme un enjeu d'importance dans la lutte aux changements climatiques, nous recommandons entre autres à la Ville de :

- prendre les dispositions pour que les compétences de l'ensemble des instances impliquées dans le processus d'adaptation aux changements climatiques soient clarifiées, afin d'identifier les moyens permettant de s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'adaptation;
- mettre en place une gouvernance à l'échelle de l'agglomération de Montréal, afin de soutenir une gestion élargie du processus d'adaptation aux changements climatiques et une réussite de la mise en œuvre du *PACC*;
- renforcer la planification des activités concernant la mise en œuvre du *PACC*, afin de bien encadrer les choix retenus (la méthodologie, l'évaluation de l'efficacité, la priorisation, les cibles et les indicateurs) pour en mesurer les résultats;
- s'assurer d'élaborer des mécanismes de suivi plus rigoureux, afin de permettre la collecte de données fiables pouvant être utilisées pour évaluer les résultats et d'en effectuer la reddition de comptes;
- mettre en place une veille organisée et structurée pour favoriser le développement des connaissances dans le domaine de l'adaptation, afin de permettre la gestion de l'information en vue de favoriser la création et la réalisation des solutions innovantes dans ce domaine;
- de revoir le contenu de la reddition de comptes et de la fréquence, afin qu'elle soit réalisée de façon plus soutenue pour mieux informer les décideurs de manière à ce qu'ils puissent apporter des correctifs le plus rapidement possible.

Le *PACC* actuel arrive bientôt à échéance et la question des impacts des changements climatiques est de plus en plus présente. Bien que des efforts aient été déployés dans le cadre de ce plan, il importe que le prochain *Plan climat* sur lequel le BTER travaille présentement, permette la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation concrètes et structurantes pour produire des résultats qui devront être mesurables. Il est aussi primordial que le prochain plan soit élaboré de façon à considérer l'importance du rôle de chaque instance dans le processus d'adaptation, mais aussi l'implication de l'ensemble des instances concernées pour une action collective face à cet enjeu critique. Nous croyons qu'il s'agit d'un enjeu complexe et pour favoriser un processus d'adaptation efficace, nous sommes d'avis que l'administration municipale devrait considérer l'instauration d'une gouvernance à l'échelle du territoire de l'agglomération de Montréal de manière à ce qu'une gestion locale et globale soit exercée.

L'administration municipale doit être capable de démontrer que les choix effectués sont les plus appropriés, compte tenu des investissements qui leur sont reliés. Il y aura donc lieu de développer un modèle qui prendra en considération tous les coûts qui ont servi à la réalisation de l'ensemble du *PACC* en vue de justifier les prises de décisions.

5. ANNEXES

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que les mesures prévues au *Plan d'adaptation aux changements climatiques de l'agglomération de Montréal 2015-2020* ont fait l'objet d'une planification appropriée et qu'elles ont été mises en œuvre.

Critères d'évaluation

- L'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'adaptation ont fait l'objet d'une planification.
- Les rôles et les responsabilités des différents acteurs (bureau et services de la Ville de Montréal, arrondissements et villes liées) sont clairement définis.
- Les mesures prévues au *Plan d'adaptation aux changements climatiques* ont été mises en œuvre.
- Des mécanismes de suivi sont en place pour assurer la mise en œuvre des mesures d'adaptation.
- Une reddition de comptes formelle est réalisée de façon périodique et en temps opportun.

5.2. Mesures d'adaptation par aléa climatique

ALÉAS CLIMATIQUES (6)	MESURES D'ADAPTATION (24)
<p>Augmentation des températures moyennes</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Protéger la biodiversité – Augmenter la résilience des infrastructures face au phénomène de gel-dégel – Adapter l'offre d'activités récréatives hivernales et les opérations d'entretien – Augmenter l'offre d'activités récréatives estivales et les opérations d'entretien – Lutter contre les espèces végétales indésirables
<p>Pluies abondantes</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Retenir ou récupérer les eaux de pluie – Augmenter la résilience des infrastructures et des bâtiments face aux eaux de ruissellement – Minimiser les surfaces imperméables – Assurer la capacité des réseaux d'égout pluvial et d'égout unitaire – Augmenter et préserver la couverture végétale – Développer des mesures d'urgence pour les pluies abondantes
<p>Vagues de chaleur</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Contrer les îlots de chaleur – Aménager des lieux permettant de se rafraîchir et d'éviter l'exposition à la chaleur accablante (îlots de fraîcheur) – Protéger la biodiversité contre les vagues de chaleur – Développer des mesures d'urgence pour les vagues de chaleur
<p>Tempêtes destructrices</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Augmenter la résilience des infrastructures et des bâtiments face au vent et au verglas – Développer des mesures d'urgence en cas de panne d'électricité prolongée (conditions hivernales) – Augmenter la résilience de la végétation face au vent et au verglas
<p>Sécheresses</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Assurer la qualité et la quantité d'eau potable – Augmenter la résilience des infrastructures et des bâtiments à l'assèchement des sols – Augmenter la résilience de la végétation face aux sécheresses
<p>Crues</p> 	<ul style="list-style-type: none"> – Augmenter la résilience des infrastructures et des bâtiments aux inondations de rives – Développer des mesures d'urgence pour les zones inondables – Augmenter la stabilité des berges face à l'érosion

Source : Plan d'adaptation aux changements climatiques 2015-2020 – Version synthèse



4.4.

Gestion du matériel roulant

[Service du matériel roulant
et des ateliers]

Le 5 mars 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

Évaluer dans quelle mesure la Ville de Montréal a mis en place une Stratégie d'investissement (ci-après la Stratégie) permettant la mise à niveau (du rattrapage) et un maintien optimal de la flotte de véhicules et des équipements tout en répondant aux besoins des utilisateurs.

RÉSULTATS

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les différentes activités liées au cycle de vie des véhicules et des équipements ont été regroupées sous la gouverne d'une seule entité, en vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, soit le Service du matériel roulant et des ateliers. Le regroupement visait notamment à atteindre les objectifs suivants : la standardisation des véhicules, la mise en place d'une Stratégie prévoyant le rattrapage du déficit cumulé de désuétude en 4 ans (de 2018 à 2021), tout en remplaçant les véhicules arrivant à leur fin de vie et le maintien de l'inventaire de véhicules en nombre et en valeur. À la suite de nos travaux, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées considérant les principaux aspects suivants :

- Les documents budgétaires présentés aux instances ne font pas référence à des objectifs formulés en des termes mesurables;
- Il n'y a pas de concordance de l'inventaire de véhicules et des équipements figurant dans les différents outils de gestion (Invflotte, MIR, MAXIMO pour le Service de police de la Ville de Montréal) et non plus avec ceux réellement sur le terrain;
- La documentation, appuyant les différents paramètres de la Stratégie sur 10 ans, n'a pas été conservée;
- Deux ans après son approbation par le Directeur général, la Stratégie n'a pas été actualisée pour tenir compte de nouvelles données devenues disponibles;
- Le budget total d'investissement respecte ce qui est prévu à la Stratégie, par contre le respect de la répartition budgétaire ne peut être démontré;
- Une évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie n'a pas été réalisée à ce jour;
- L'acquisition de véhicules pour combler de nouveaux besoins ne respecte pas toujours le processus officiel et la Stratégie;
- Les délais de mise en service des véhicules et des équipements ne sont pas analysés en vue d'apporter des correctifs;
- Les mécanismes de reddition de comptes sur les résultats atteints, sur l'évolution de la mise en œuvre de la Stratégie, ainsi que sur le degré d'atteinte des bénéfices escomptés suite au regroupement des activités du matériel roulant, ne sont pas suffisants;
- Les contrôles sur la qualité des données saisies dans les différentes bases de données sont insuffisants;
- Le processus de remplacement en place ne permet pas d'identifier les véhicules à remplacer en tenant compte de leur utilisation, de l'ensemble des coûts associés et de leur vocation.

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

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

Soulignons que l'unité d'affaires a eu l'opportunité de donner son accord et nous fournirons ses commentaires ultérieurement.

TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	239
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	241
3. Résultats de l'audit	243
3.1. Objectifs visés par le regroupement des activités liées à la fonction du matériel roulant	243
3.2. Connaissance de l'inventaire des véhicules de la Ville de Montréal	246
3.3. Stratégie d'investissement pour le remplacement de véhicules	252
3.3.1. Établissement de la Stratégie d'investissement	252
3.3.2. Budgets d'investissements pour la mise en application de la Stratégie	255
3.3.3. Utilisation des budgets pour la mise en application de la Stratégie d'investissement	257
3.3.4. Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie d'investissement	260
3.4. Processus de remplacement des véhicules	262
3.4.1. Grandes étapes du processus de remplacement de véhicules	262
3.4.2. Respect des critères de remplacement des véhicules	265
3.5. Processus de remplacement des véhicules vu par les unités d'affaires	266
3.5.1. Mécanisme en place pour permettre aux unités d'affaires de suivre l'état du remplacement des véhicules	266
3.5.2. Non-disponibilité de données pour le processus de remplacement des véhicules depuis la centralisation	268
3.5.3. Prise en considération des besoins des utilisateurs	269
3.5.4. Définition de standards pour uniformiser la flotte de véhicules	271
3.6. Processus d'acquisition pour de nouveaux besoins	272
3.7. Suivi des acquisitions de véhicules	276
3.8. Reddition de comptes	281
3.9. Évaluation du mode de remplacement des véhicules et des équipements selon de bonnes pratiques	283
3.9.1. Disponibilités des données	283
3.9.2. Bonnes pratiques en matière de gestion de la désuétude d'une flotte de véhicules	286
4. Conclusion	294
5. Annexe	296
5.1. Objectif et critères d'évaluation	296

LISTE DES SIGLES

BPPI	Bureau des projets et des programmes d'immobilisations
PTI	Programme triennal d'immobilisations
SIM	Service de sécurité incendie de Montréal
SIMON	Système Intégré Montréal
SMRA	Service du matériel roulant et des ateliers
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
STI	Service des technologies de l'information



1. CONTEXTE

La Ville de Montréal (ci-après la Ville) est propriétaire d'une flotte de près de 8 700 véhicules¹ et équipements. Selon un exercice réalisé par le Service du matériel roulant et des ateliers (SMRA), en 2017² la valeur de remplacement de la flotte de véhicules et d'équipements était estimée à 571 millions de dollars (M\$), pour une flotte qui était alors de 7 372 véhicules.

Le matériel roulant est classé à la Ville en différentes catégories et classes. Il y a au total 7 catégories³ et 305 classes de véhicules. Par exemple, la catégorie des automobiles est composée de plusieurs classes dont les voitures sous-compactes 4 portes (classe 134), tandis que la catégorie des camions lourds est notamment composée de camions pour écurer les égouts (classe 309).

En vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*, les conseils d'arrondissement et le conseil municipal ont des pouvoirs en lien avec le matériel roulant affecté aux activités relevant de leurs compétences respectives. Pour les activités relevant du conseil municipal, c'est le SMRA qui 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 équipements⁴.

Un nombre important de services aux citoyens reposent sur la performance et la fiabilité du matériel roulant opéré par la Ville (p. ex. le déneigement, les travaux de voirie, l'entretien des infrastructures, des immeubles et des parcs, les activités liées à la sécurité publique).

¹ En date de septembre 2019.

² Stratégie d'investissement pour le maintien de la flotte de véhicules et d'équipements de la Ville et comblement des besoins additionnels, produite le 17 janvier 2018.

³ 7 catégories : A) automobiles (p. ex. une voiture compacte, un multisegment 6 cylindres); B) camions légers (un poids nominal brut de moins de 4 500 kg (p. ex. une fourgonnette, une camionnette à cabine double)); C) camions lourds (un poids nominal brut de plus de 4 500 kg (p. ex. un camion à benne, un camion incendie avec pompe)); D) véhicules outils légers (p. ex. un tracteur; un rouleau à asphalte); E) véhicules outils lourds (p. ex. un chargeur sur roues, une surfaceuse à glace); F) autres équipements légers (p. ex. un épandeur d'abrasif pour trottoirs, une motoneige); et G) autres équipements lourds (p. ex. une remorque théâtre, une benne basculante modulaire).

⁴ *Règlement sur les services 14-012* (adopté le 24 mars 2014 par le conseil municipal), article 1, alinéa 18.

En 2013, dans le cadre de l'élaboration du *Plan d'investissement à long terme 2013-2022*, il avait été démontré qu'il y avait un retard dans les investissements consentis pour maintenir l'âge des véhicules selon la norme de désuétude prévue à son parc de véhicules et d'équipements. L'étude faisait référence à un déficit de remplacement cumulé de la flotte de véhicules et d'équipements, évalué à 76 M\$.

Pour améliorer davantage la performance et l'efficacité de la Ville dans la fonction du matériel roulant et optimiser les ressources affectées, l'administration municipale a opté pour le regroupement des différentes activités relatives au cycle de vie des véhicules et des équipements, sous la gouverne d'une seule entité, soit le SMRA. Le cycle de vie des véhicules et des équipements implique l'évaluation des besoins avec les clients, l'élaboration des spécifications techniques, l'acquisition ou la location, l'immatriculation, l'entretien et les réparations, la mise au rancart et la disposition.

C'est donc par une résolution, adoptée le 21 novembre 2016, que le conseil municipal s'est déclaré compétent, en vertu de l'article 85,5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, à l'égard de tous les pouvoirs liés au matériel roulant relevant des arrondissements, à l'exception des locations de moins d'un an et des contrats de location avec opérateur, et ce pour une période de 2 ans (du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018). À la fin 2018, le conseil municipal a approuvé le renouvellement de sa compétence à l'égard de tous les pouvoirs liés au matériel roulant, pour une période de 3 années additionnelles, soit du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2021.

Les pouvoirs liés aux fonctions suivantes ont donc été regroupés au SMRA :

- Gestion du parc de véhicules, notamment l'acquisition, l'entretien et la réparation, la disposition et la gestion des véhicules et des équipements;
- Gestion de l'ensemble des ateliers mécaniques sur le territoire;
- Formation des opérateurs;
- Gestion de carburant, notamment le suivi de la consommation, la gestion des cartes d'accès au carburant;
- Soutien administratif et opérationnel, notamment la gestion des ressources financières, humaines, matérielles et informationnelles.

En regroupant la gestion de la flotte de véhicules et d'équipements, le SMRA s'est donné comme priorité de standardiser les véhicules à acheter, afin notamment de simplifier le processus d'acquisition et de pouvoir bénéficier d'un meilleur prix en faisant des achats par lot. Il faut toutefois s'assurer que cette standardisation permette de répondre aux besoins des unités d'affaires afin qu'elles puissent maintenir leur prestation de services.

En janvier 2017, la Direction générale a aussi mandaté le SMRA et le Bureau des projets et des programmes d'immobilisations (BPPI) pour réaliser une étude visant à définir une stratégie d'investissement pour rattraper le déficit de remplacement cumulé tout en assurant le maintien de l'actif, c'est-à-dire d'investir pour réduire la désuétude tout en remplaçant également les véhicules arrivant à leur fin de vie utile afin qu'à leur tour ils ne tombent pas en désuétude. Dans le cadre de cette étude, il en ressortait que le déficit de remplacement cumulé en date du 31 décembre 2016 avait légèrement diminué par rapport à 2013. À cette date, il était évalué à 67 M\$.

Au début 2018, une Stratégie pour le maintien de la flotte de véhicules et d'équipements de la Ville et le comblement des besoins additionnels (ci-après la Stratégie) a été approuvée par le Directeur général. Selon le scénario retenu, les investissements totaux requis, sur une période de 10 ans, s'élevaient à 469 M\$, incluant le déficit de remplacement cumulé de 67 M\$. Ce scénario visait un rattrapage du déficit cumulé sur une période de 4 ans, tout en gérant la fin de vie des autres véhicules. La Stratégie prévoyait aussi limiter les acquisitions de nouveaux véhicules (pour répondre à de nouveaux besoins et non du remplacement). Il s'agit donc de nouveaux véhicules s'ajoutant à l'inventaire de matériel roulant, représentant des coûts d'exploitation additionnels. Selon ce scénario, des investissements annuels de 46,9 M\$ sur une période de 10 ans étaient prévus.

Le choix de remplacer un véhicule doit être justifié selon différents critères. L'âge du véhicule peut en être un, mais son niveau d'utilisation en est un autre, ses coûts d'utilisation, ses coûts d'entretien et de réparation ou encore sa capacité de répondre adéquatement aux besoins actuels et envisagés des unités d'affaires peuvent également être pris en considération. Il y a lieu de se questionner à savoir si le SMRA s'est doté d'une stratégie d'analyse de sa flotte de véhicules permettant d'identifier les véhicules devant faire l'objet d'un remplacement. Si une telle Stratégie existe, il y a lieu également de se questionner à savoir si elle permet d'optimiser l'utilisation des véhicules avant leurs remplacements et si elle permet d'identifier suffisamment à l'avance les véhicules à remplacer pour donner le temps au SMRA et aux unités d'affaires concernées de mettre en place un processus d'acquisition qui soit avantageux pour la Ville, notamment par l'achat en lot, lorsque possible. Il y a également lieu de se questionner sur l'adéquation entre les investissements prévus et ceux effectivement alloués, pour déployer et maintenir cette Stratégie.

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 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* ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure la Ville a mis en place une Stratégie permettant la mise à niveau (le rattrapage) et un maintien optimal de la flotte de véhicules et d'équipements tout en répondant aux besoins des utilisateurs.

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 1^{er} janvier 2017 au 30 septembre 2019, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mai 2019 et janvier 2020. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2020.

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

- Le Service du matériel roulant et des ateliers;
- Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM);
- Le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM);
- L'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro;
- L'arrondissement de Saint-Laurent;
- L'arrondissement de Ville-Marie;
- L'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

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 du Service du matériel roulant et des ateliers pour l'obtention de plans d'actions et d'échéanciers pour leur mise en œuvre ainsi qu'à la Direction générale, à la directrice générale adjointe par intérim des Services institutionnels, au directeur général adjoint du Service aux citoyens et à la directrice du Service

de la 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. Objectifs visés par le regroupement des activités liées à la fonction du matériel roulant

3.1.A. Contexte et constatations

Le dossier décisionnel recommandé par la Direction générale adjointe aux services institutionnels, appuyant la résolution du conseil municipal visant à se déclarer compétent, à l'égard de tous les pouvoirs liés au matériel roulant relevant des arrondissements, à l'exception des locations de moins d'un an et les contrats de location avec opérateur, faisait état des bénéfiques escomptés suivants :

- Économies d'échelle générées par la standardisation;
- Meilleur contrôle du coût des pièces de remplacement;
- Implantation de normes en matière de planification, de gestion et d'entretien;
- Remplacement des véhicules et des équipements conventionnels par des modèles 100 % électriques ou hybrides;
- Introduction d'indicateurs de performance favorisant l'imputabilité et facilitant l'identification des zones d'amélioration puis le balisage;
- Connaissance globale des activités et des actifs;
- Gestion intégrée du cycle de vie des véhicules et des équipements;
- Élimination des doublons dans les devis techniques et la santé et sécurité;
- Flexibilité des ressources matérielles et humaines;
- Meilleur suivi auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec pour le respect des lois et des règlements.

Considérant que la charge de travail est importante lorsqu'il s'agit de regrouper les activités de 19 arrondissements avec celles des services centraux et que des priorités doivent être établies, nous avons examiné les principaux objectifs qui ont guidé la gestion des activités par le SMRA depuis le 1^{er} janvier 2017.

À partir des documents budgétaires annuels présentés à la Commission permanente sur les finances et l'administration (en 2017, 2018 et 2019), nous avons recensé les objectifs directement reliés à la Stratégie ou encore pouvant avoir un impact sur la mise en œuvre de cette Stratégie et nous avons évalué dans quelle mesure ils y étaient formulés dans des termes mesurables et temporels pour en faciliter l'évaluation.

Tableau 1 – **Principaux objectifs du SMRA en lien avec la mise en application de la Stratégie d’investissement**

OBJECTIF	DOCUMENTS BUDGÉTAIRES			FORMULATION DE L’OBJECTIF EN DES TERMES		COMMENTAIRES
	2017	2018	2019	MESURABLES	TEMPORELS	
Éliminer la désuétude de 83 M\$ sur 4 ans.	N/A	Oui	Oui	Oui sur 4 ans, mais non sur une base annuelle.	Oui sur 4 ans	Des cibles sont établies dans la présentation annuelle aux unités d’affaires (en 2018 et en 2019).
Maintenir la Stratégie globale d’investissement décennale.	N/A	Oui	Oui	Non tant sur une base annuelle que sur 10 ans.	Oui sur 10 ans	Des cibles en matière d’investissements sont établies dans la Stratégie.
Standardiser les véhicules et les équipements.	Oui	Oui	Oui	Non	Non en 2017 et 2018 Oui en 2019	
Remplacer des véhicules et des équipements conventionnels par des modèles 100 % électriques ou hybrides.	Oui	Non	Oui	Non en 2017 et 2018 Oui en 2019	Non	Par contre, des objectifs figurent dans la <i>Politique verte du matériel roulant</i> .

Nous constatons que les objectifs figurant dans les documents budgétaires sont énoncés en des termes généraux et devraient être atteints sur plus d’un an. Nous constatons cependant que de façon générale, ils n’y sont pas formulés en des termes mesurables. Nous avons cependant observé que des cibles annuelles ont été établies et figurent dans des documents préparés par le SMRA, comme la présentation annuelle aux unités d’affaires, la Stratégie, la *Politique verte du matériel roulant*. Dans le cas de l’objectif visant la standardisation des véhicules et des équipements, nous avons aussi constaté qu’il n’avait pas été formulé en des termes temporels dans les documents budgétaires. Selon les informations obtenues, un objectif et des cibles n’ont pas été établis dès le début, car le SMRA devait, préalablement, poursuivre des consultations avec des représentants des unités d’affaires.

Une telle situation ne permettra pas au SMRA de venir démontrer ultérieurement, lors d'une reddition de comptes, dans quelle mesure les résultats sont suffisants et qu'ils auront été atteints dans un délai raisonnable. Nous sommes d'avis que le SMRA devrait non seulement traduire ses objectifs en des termes mesurables, mais devrait fournir des informations sur les cibles annuelles établies pour éventuellement être en mesure de produire une reddition de comptes utile et pertinente.

RECOMMANDATION

3.1.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de s'assurer de formuler dans ses documents budgétaires les objectifs fixés, en des termes mesurables, pour l'ensemble de ses priorités, assortis de cibles annuelles afin de démontrer son engagement et aussi pour être en mesure de rendre compte ultérieurement dans quelle mesure les résultats sont atteints ou non.

RÉPONSE

3.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.2. Connaissance de l'inventaire des véhicules de la Ville de Montréal

3.2.A. Contexte et constatations

Pour être en mesure de faire la gestion d'une flotte de véhicules sur l'ensemble du cycle de vie, soit de l'élaboration du devis en préparation de l'acquisition jusqu'à la mise au rancart du véhicule, il est essentiel d'avoir un certain nombre d'informations sur la flotte, en premier lieu, l'inventaire complet de cette dernière. C'est ce que nous avons voulu confirmer en premier lieu dans le cadre de cet audit.

Outils de gestion de l'inventaire des véhicules

Pour faire la gestion de sa flotte de véhicules, le SMRA utilise plusieurs outils informatiques. Le cœur de ces outils est une base de données appelée InvFlotte, créée par le SMRA avant la centralisation en 2017 à l'aide de WinDev⁵. Initialement, la fonction de cet outil était de faire le suivi et la facturation des services rendus par le SMRA aux unités d'affaires⁶. C'est maintenant dans InvFlotte que le matricule d'un nouveau véhicule est saisi, de même que toute l'information en lien avec le véhicule dont la marque, le modèle et la date de réception du véhicule par le SMRA et la date de mise en service dans l'unité d'affaires.

InvFlotte ne contient toutefois pas de l'information sur l'entretien et l'utilisation des véhicules. Ces informations, comme le relevé périodique du kilométrage et les coûts d'entretien, sont colligées dans une seconde base de données appelée MIR⁷. Contrairement à InvFlotte qui contient autant les véhicules et des équipements actifs et ceux qui ne sont plus utilisés, MIR ne répertorie que les actifs. Certaines données sont identiques entre InvFlotte et MIR, dont la marque, le modèle et l'année.

Pour alimenter MIR avec des données sur l'entretien d'un véhicule, le SMRA doit compter sur deux passerelles d'échanges d'information développées sous WinDev par le SMRA, soit TempsDiff qui permet à un contremaître de saisir le temps travaillé par un mécanicien sur un véhicule donné et GestPiece qui va obtenir du Système Intégré Montréal (SIMON) le coût des différentes pièces utilisées pour l'entretien et la réparation du véhicule. L'utilisation du véhicule ou de l'équipement, en matière de kilomètres parcourus ou d'heures d'utilisation, est documentée de deux manières. Lors de son entretien, le mécanicien inscrit sur le bon de travail le relevé de l'odomètre ou le total des heures de fonctionnement que le contremaître saisira dans MIR suite à la fermeture du bon de travail. Lors du ravitaillement à l'un des postes de carburant de la Ville, les employés

⁵ WinDev est un outil logiciel permettant de développer des applications.

⁶ Avant 2017, les unités d'affaires géraient leurs flottes, avaient un budget dédié et le SMRA les facturait pour les services rendus.

⁷ MIR (Maintenance, Inspection, Réparation) est un logiciel commercial développé pour faire la gestion de la maintenance d'une flotte de véhicules. La Ville a toutefois acheté les licences du logiciel afin d'en poursuivre le développement indépendamment du développeur.

doivent, pour actionner les pompes, inscrire un code qui contient notamment le matricule du véhicule et la lecture de l'odomètre. Cette information est alors stockée par le logiciel de gestion du carburant Coencorp. Il n'y a toutefois pas de lien ou de partage automatique de l'information entre MIR et Coencorp.

Le SMRA n'est plus en mesure de poursuivre le développement des outils sous WinDev étant donné que les ressources humaines qui en possédaient les connaissances ont été rapatriées au Service des technologies de l'information (STI). Il y a ici un risque pour le SMRA d'être tributaire de ce Service pour le développement de ses outils, notamment en étant moins agile et voyant ses besoins de développement être priorisés en fonction de ceux des autres services de la Ville. Selon le SMRA, le STI s'est engagé à assurer un support sur les outils développés sous WinDev. De plus, il n'y a pas de procédures ou de méthodologies écrites décrivant comment utiliser ces différents outils. Il y a donc un risque pour le SMRA de ne plus être en mesure d'utiliser efficacement ces outils complémentaires en cas de départ d'une de ses ressources. À titre d'exemple, un ingénieur statisticien au SMRA travaillait à mettre à jour la durée de vie théorique des classes de véhicules. La méthodologie qu'il employait n'a pas été documentée et depuis son départ en 2017 la durée de vie théorique de seulement une ou deux classes sur les 305 classes auraient été révisés selon le SMRA. Ainsi, cette donnée, actuellement utilisée pour identifier les véhicules à remplacer, n'est plus à jour. Il avait également élaboré des durées de vie raisonnables ou économiques en s'appuyant notamment sur l'utilisation des véhicules et les coûts d'entretien.

Finalement, le SMRA utilise un fichier Excel (ci-après le fichier « Acquisition de véhicules ») pour gérer les acquisitions de véhicules. Le fichier « Acquisition de véhicules » contient différents onglets pour faire le suivi de l'élaboration des devis, des appels d'offres, de la réception et de la préparation des véhicules jusqu'à leur mise en service dans les unités d'affaires. Un véhicule identifié comme étant à remplacer devrait donc éventuellement devenir inactif dans InvFlotte et le nouveau véhicule le remplaçant devrait apparaître dans InvFlotte à son tour. Il n'y a aucun lien direct entre le fichier « Acquisition de véhicules » et InvFlotte. Les manipulations doivent être faites manuellement, avec les risques d'erreur que cela comporte dans la retranscription des matricules d'un véhicule, par exemple. Dans le cadre de notre audit, nous avons établi un échantillon aléatoire⁸ pour chaque unité d'affaires audité équivalant à 20 % des véhicules ayant été, depuis la centralisation, identifié comme étant à remplacer. Cet échantillon est composé de 223 véhicules répartis dans toutes les catégories de véhicules du SMRA, dont 90 au SPVM. Sur les 133 véhicules sélectionnés aléatoirement et excluant ceux du SPVM, 6 véhicules, soit 4,5 % de l'échantillon, présentaient une erreur dans le matricule entre InvFlotte et le fichier « Acquisition de véhicules ».

⁸ La sélection des véhicules pour cet échantillon a été faite sur une base discrétionnaire, soit le nombre de véhicules par catégories de véhicules. La taille de l'échantillon est adéquate pour obtenir les éléments probants suffisants pour appuyer nos conclusions.

Parallèlement à l'utilisation de tous ces outils, la flotte de véhicules utilisés par le SPVM est gérée par un autre logiciel commercial de gestion de la maintenance assistée par ordinateur, soit MAXIMO. Les dates de réception et de mise en service d'un véhicule, sa marque et son modèle, son matricule, le coût d'achat et les coûts d'entretien, de même que la lecture de l'odomètre sont autant d'informations qui sont saisies directement dans MAXIMO. Pour le relevé des odomètres des véhicules du SPVM, chaque unité de ce service doit faire parvenir une fois par mois de manière électronique le relevé des odomètres de tous les véhicules qu'elle utilise. Avant d'être transférées dans MAXIMO, les données sont comparées à celles du mois précédent pour chaque véhicule afin de s'assurer de la cohérence de la valeur.

Concordance de l'inventaire des véhicules entre les différents outils

Comme InvFlotte et MIR gèrent tous deux des données en lien avec les mêmes véhicules, du moins pour les actifs, il y a lieu de s'attendre à ce que les deux outils contiennent les mêmes données des véhicules et des équipements. En date de septembre 2019, InvFlotte contenait 8 676 véhicules et équipements actifs tandis que MIR en contenait 8 760 à la même date. Plutôt que de comparer le nombre total de véhicules, nous avons examiné si chaque véhicule est répertorié dans les deux outils à partir d'une extraction. Il y a 12 véhicules inscrits dans InvFlotte qui ne se retrouvent pas dans MIR et 96 véhicules dans MIR qui ne se retrouvent pas dans InvFlotte. Au total, ce sont donc 108 véhicules qui ne sont que dans un des deux outils de suivi, ce qui représente 1,2 % de la flotte de véhicules de la Ville. Le SMRA mentionne savoir qu'il y a un écart entre les contenus des deux outils, mais n'avoir jamais cherché à en identifier la cause. Le tableau 2 donne la répartition des véhicules par catégorie dans InvFlotte et dans MIR, ainsi que le nombre de véhicules, toujours par catégorie, qui existe dans une base de données et que l'on retrouve aussi dans l'autre.

Si les véhicules du SPVM sont gérés par MAXIMO, InvFlotte au SMRA contient néanmoins des informations sommaires sur ces véhicules, comme le matricule, le modèle et la marque, la date de réception, la mise en service et, si applicable, la mise au rancart. Nous avons comparé l'inventaire total de MAXIMO à l'inventaire de la Ville dans InvFlotte afin de s'assurer que tous les véhicules du SPVM sont dans les deux bases de données. Sur les 1 443 véhicules actifs au SPVM figurant dans InvFlotte, seuls 1 334 véhicules figuraient dans la base de données de MAXIMO, représentant un écart de 7,6 %. Ceci nous amène à nous questionner sur la représentativité du contenu de MAXIMO et d'InvFlotte, à tout le moins pour les véhicules du SPVM qui est l'unité d'affaires avec le plus de véhicules à la Ville.

Nous n'avons pas cherché à identifier les causes de cet écart. Toutefois, considérant que la Ville souhaite maintenir la taille de la flotte ou sa valeur économique, il nous apparaît essentiel qu'autant les unités d'affaires utilisant les véhicules que le SMRA aient une lecture unique de la taille du parc de véhicules.

Nous avons demandé aux unités d'affaires auditées de nous fournir des listes de véhicules qu'elles utilisaient dans le cadre de leurs opérations. Toutes les unités d'affaires nous ont fourni de telles listes⁹. Nous avons cherché à savoir si ces véhicules figuraient à la base de données InvFlotte du SMRA. Sur un total de 2 966 véhicules figurant sur les listes obtenues des unités d'affaires auditées, 86 véhicules, soit une proportion de 2,9 %, ne figuraient pas dans InvFlotte. Si la proportion n'est pas grande, elle nous amène néanmoins, une fois de plus, à nous questionner sur la complétude d'InvFlotte.

À titre de gestionnaire de l'ensemble de la flotte de véhicules de la Ville, le SMRA se doit d'avoir une lecture juste et réelle du nombre de véhicules en service dans toutes les unités d'affaires. À défaut d'avoir une telle lecture, et en considérant à tort que des véhicules sont utilisés ou en ignorant l'existence d'autres véhicules, le SMRA ne peut pas faire une évaluation adéquate de la désuétude de sa flotte de véhicules, et du même coup, il ne peut pas prévoir les besoins en investissements pour les prochaines années pour gérer cette désuétude.

Sur la base de ces constats et des écarts observés entre InvFlotte et MIR, nous sommes d'avis qu'un inventaire physique des véhicules et des équipements devrait être réalisé, afin de permettre au SMRA d'avoir une lecture juste et précise de la taille de la flotte de véhicules à la Ville.

Tableau 2 – Comparaison du nombre de véhicules par catégorie entre InvFlotte et MIR en date de septembre 2019

BASE DE DONNÉES	EXISTE DANS L'AUTRE BASE DE DONNÉES	A- VOITURES LÉGÈRES	B- CAMIONS LÉGERS	C- CAMIONS LOURDS	D- VÉHICULES OUTILS LÉGERS	E- VÉHICULES OUTILS LOURDS	F- AUTRES ÉQUIPEMENTS LÉGERS	G- AUTRES ÉQUIPEMENTS LOURDS	AUTRES VÉHICULES SANS CATÉGORIE	TOTAL
InvFlotte	Total	2 351	1 403	1 371	370	789	1 932	444	16	8 676
	Oui	2 351	1 403	1 368	370	788	1 926	444	14	8 664
	Non	0	0	3	0	1	6	0	2	12
MIR	Total	2 366	1 411	1 376	367	766	1 670	465	339	8 760
	Oui	2 351	1 402	1 367	361	760	1 662	462	299	8 664
	Non	15	9	9	6	6	8	3	40	96

⁹ Étant donné que les listes pouvaient avoir été produites à des dates différentes, notamment celle de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro qui était représentative de l'année 2018, il n'a pas été possible de faire la comparaison pour confirmer ou infirmer si le contenu de ces listes représentait la totalité de la flotte de véhicules utilisée par une unité d'affaires en les comparant au contenu de InvFlotte qui datait lui de septembre 2019.

Connaissance de l'âge des véhicules

Comme le critère d'identification par le SMRA d'un véhicule désuet devant faire l'objet d'un remplacement est son âge, nous nous sommes questionnés à savoir si InvFlotte et MIR contenaient des données de qualité pour établir ce paramètre. Pour 218 véhicules de notre échantillon de 223 véhicules, l'année du véhicule est similaire dans InvFlotte et dans MIR¹⁰ et est conforme au matricule du véhicule¹¹. Pour les cinq autres, dans un cas, il n'y a pas de date dans InvFlotte pour le véhicule qui n'est plus en service. Pour trois autres véhicules, l'année de chaque véhicule est similaire dans InvFlotte et dans MIR, mais les véhicules auraient été acquis par la Ville bien après cette date et les matricules considèrent alors la date de mise en service et non pas l'année de fabrication du véhicule. Finalement, pour un cas, il n'y a pas d'adéquation entre son matricule, son année de fabrication, ni même sa date de mise en service. Considérant ce très faible taux de non-adéquation (0,4 %, soit 1 cas sur 223), nous considérons que l'information contenue dans InvFlotte et MIR relativement à l'âge du véhicule est de qualité¹² pour identifier les véhicules désuets.

L'adéquation des données entre InvFlotte et MIR, ainsi qu'entre InvFlotte et MAXIMO n'est pas parfaite. Comme mentionné, nous avons également observé des erreurs dans le fichier « Acquisition de véhicules » pour faire le suivi des nouveaux véhicules à recevoir pour gérer la désuétude, notamment car la saisie des véhicules se fait manuellement. Plusieurs autres outils développés à l'interne sont également nécessaires pour avoir une vue d'ensemble permettant la gestion d'une flotte de près de 8 700 véhicules et de près de 700 M\$¹³. Le SMRA a fait une demande en 2019 au STI afin que ce dernier développe une application permettant d'intégrer directement dans MIR la gestion de l'arrivée des nouveaux véhicules afin de ne plus avoir à utiliser le fichier « Acquisition de véhicules ». Au moment de réaliser nos travaux d'audit, aucun développement n'avait eu lieu, selon le SMRA, dans ce dossier.

¹⁰ Lorsque le véhicule n'est plus en activité, il ne figure plus dans MIR. Ainsi, à défaut de pouvoir comparer les années entre MIR et InvFlotte et avec le matricule du véhicule, nous n'avons comparé que l'âge calculé à partir d'InvFlotte et l'avons comparé au matricule du véhicule.

¹¹ Le matricule du véhicule est basé sur la structure suivante : AAA-BBCCC, où les lettres AAA correspondent à un code à trois chiffres faisant référence à la classe du véhicule, les lettres BB font référence à l'année du véhicule (p. ex. 99 pour 1999 et 05 pour 2005) et les lettres CCC sont un compteur unique.

¹² La qualité réside dans l'observation de valeurs similaires entre les deux bases de données pour un même véhicule. Nous n'avons toutefois pas vérifié sur le terrain si l'année associée à un véhicule est exacte.

¹³ La valeur de la flotte a été estimée par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal sur la base des données disponibles pour les 8 676 véhicules actifs de la Ville en septembre 2019. La Stratégie pour le maintien de la flotte de véhicules et d'équipements de la Ville de Montréal datée de janvier 2018 mentionnait que la flotte d'environ 7 400 véhicules de la Ville avait une valeur de 571 M\$.

RECOMMANDATION

3.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de documenter les méthodologies à suivre pour utiliser les différents outils nécessaires à la gestion complète de l'information en lien avec le cycle de vie d'un véhicule, et ce, afin de s'assurer de maintenir une capacité d'alimentation des bases de données et de la gestion de la flotte de véhicules, et ce, indépendamment des ressources employées dans le service.

RÉPONSE

3.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.C. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place un mécanisme pour s'assurer de la concordance des véhicules figurant dans les bases de données InvFlotte et MIR, ceux figurant dans MAXIMO pour le Service de police de la Ville de Montréal, dans le fichier « Acquisition de véhicules », et ceux réellement sur le terrain et utilisés par les différentes unités d'affaires, et ce, afin d'avoir un portrait juste et réel du nombre de véhicules actifs à la Ville de Montréal.

RÉPONSE

3.2.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.D. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de documenter l'établissement de la durée de vie théorique et d'en assurer la mise à jour, afin de démontrer le caractère objectif et réaliste du calcul de la désuétude des véhicules et des équipements.

RÉPONSE

3.2.D. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.3. Stratégie d'investissement pour le remplacement de véhicules

3.3.1. Établissement de la Stratégie d'investissement

3.3.1.A. Contexte et constatations

En 2017, la Direction générale a mandaté le BPPI et le SMRA pour l'élaboration d'une Stratégie à long terme devant permettre d'enrayer le déficit et d'assurer le maintien des actifs sous la responsabilité du SMRA. Cette Stratégie devait s'inscrire dans la planification du Programme triennal d'immobilisation (PTI) 2018-2020 et du Plan décennal 2018-2027.

Au terme de l'analyse, le rapport produit présentait :

- le niveau de désuétude de la flotte de véhicules et des équipements au 1^{er} janvier 2017, subdivisé en 7 catégories. Selon l'étude, il y avait pour l'ensemble des unités d'affaires, 7 372 véhicules et équipements, pour une valeur de remplacement de 570,81 M\$. De façon plus spécifique, il s'agissait de :
 - 5 702 véhicules ayant une valeur de remplacement de 517,30 M\$ et une moyenne pondérée de durée de vie de 10,91 années;
 - 1 670 équipements ayant une valeur de remplacement de 53,51 M\$ et une moyenne pondérée de durée de vie de 23,47 années.
- les dépenses réelles consacrées au rattrapage de 2013 à 2017, au maintien de la flotte et aux besoins additionnels effectués par l'ensemble des unités d'affaires. Pour ces 5 années qui ont précédé le regroupement des activités, les dépenses se sont chiffrées en moyenne à 36 M\$ annuellement;
- le déficit cumulé pour chacune des 7 catégories, au terme de l'année 2016, il s'élevait à 67 M\$;
- les besoins en investissements pour répondre aux remplacements annuels de la flotte et aux besoins additionnels;
- la proposition de 3 scénarios prenant en considération le rattrapage, la désuétude et les besoins additionnels, proposant un rattrapage du déficit sur 4, 6 ou 8 ans.

Le scénario approuvé verbalement par le Directeur général correspondait à celui recommandé par le BPPI et le SMRA, soit celui impliquant un rattrapage du déficit sur 4 ans, mais avec un lissage permettant de stabiliser les investissements à 46,88 M\$ annuellement pendant 10 ans. Ce scénario correspondait à la capacité accrue de réalisation du SMRA, évaluée à 50 M\$.

Tableau 3 – **Besoins en investissements annuels
(Remplacement des véhicules et des équipements,
ainsi que le comblement des besoins additionnels) (en M\$)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Rattrapage du déficit cumulé (4 ans)	16,83	16,83	16,83	16,83							67,32
Actualisation du rattrapage	0,02	0,55	0,83	1,12							2,52
Désuétude (entretien)	16,79	16,67	35,01	28,39	30,61	57,72	54,98	51,41	45,10	42,28	378,96
Besoins additionnels	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	20,0
Besoins annuels totaux	35,64	36,05	54,67	48,34	32,61	59,72	56,98	53,41	47,1	44,28	468,8
Investissements annuels selon le scénario retenu	46,88										

Source : Stratégie d'investissement pour le maintien de la flotte de véhicules et d'équipements de la Ville de Montréal et le comblement des besoins additionnels, produit par le BPPI en date du 17 janvier 2018.

Étant donné que la Stratégie guidera l'attribution des budgets du PTI pour les 10 prochaines années en vue d'atteindre les objectifs, nous avons voulu nous assurer de la fiabilité des données utilisées lors de l'élaboration de la Stratégie, puisque ce sont ces investissements annuels établis qui guident le budget PTI pour le remplacement des véhicules et des équipements. Tout d'abord nous n'avons pas été en mesure d'obtenir une documentation appuyant les données ayant servi à l'établissement de cette Stratégie, en date du 1^{er} janvier 2017. Une telle situation ne nous a donc pas permis d'avoir l'assurance que l'intégralité des données avait été considérée et que les besoins annuels en investissements avaient été adéquatement évalués. Nous sommes d'avis que toute documentation appuyant une telle Stratégie devrait être conservée pour démontrer l'évidence des données utilisées et des hypothèses posées. Une telle documentation serait également utile à des fins de révision ultérieure.

Pour nous assurer de la vraisemblance de ces chiffres, nous les avons comparés à ceux obtenus à partir d'une extraction provenant de la base de données d'Invflotte, en date du 1^{er} janvier 2017. Les résultats de notre analyse révèlent que :

- le nombre de véhicules, considéré aux fins de la Stratégie, a été sous-évalué puisqu'environ 400 véhicules, détenus au 1^{er} janvier 2017, ont été ajoutés à la base de données Invflotte après l'établissement de la Stratégie;
- la valeur de remplacement devrait correspondre, pour chacune des classes, au dernier coût d'acquisition d'un véhicule. Nous n'avons pu reconstituer avec une assurance raisonnable ces données. D'une part, un historique des valeurs de remplacement utilisées n'a pas été conservé pour tous les véhicules remplacés en 2018 ou en 2019. D'autre part, considérant que le nombre de véhicules a été sous-évalué, il est fort probable que la valeur de remplacement le soit également;

- la moyenne pondérée de durée de vie de trois catégories de véhicules et des équipements aurait été sous-évaluée. Par ailleurs, le fait que le nombre de véhicules ait été sous-évalué est susceptible d'avoir un impact sur ces données;
- le déficit cumulé : la valeur établie par le SMRA au moment d'élaborer la Stratégie est de 67,3 M\$ à la fin de 2016. Selon les informations obtenues, le déficit cumulé au 22 juin 2017 s'élèverait à 83 M\$, ce qui était susceptible d'avoir un impact sur les besoins en investissements totaux.

Nous sommes conscients qu'au moment de faire leur analyse en vue d'élaborer la Stratégie, le BPPI et le SMRA ont utilisé les données disponibles dans les bases de données. Selon les informations obtenues, la Stratégie n'a pas été mise à jour, depuis son approbation en 2018 par le Directeur général. Considérant que deux années se sont écoulées depuis l'élaboration de cette Stratégie et que de nouvelles données sont devenues disponibles nous sommes d'avis qu'il serait pertinent d'actualiser les besoins en investissements. Par ailleurs, en ce qui concerne plus spécifiquement l'approbation de la Stratégie, nous sommes d'avis qu'elle aurait dû, initialement, être approuvée par les instances concernées non seulement en raison de l'importance des orientations qui y étaient prises et de leur impact pour l'ensemble des unités d'affaires, mais aussi en raison des ressources requises pour en faire le suivi. De ce fait, au moment d'actualiser la Stratégie, nous croyons que les autorisations formelles requises devraient être obtenues de la part des instances concernées. Nous croyons ainsi que cela leur permettrait de confirmer s'ils adhèrent toujours aux orientations prises.

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de conserver la documentation appuyant l'établissement d'une Stratégie d'investissement, afin de démontrer les hypothèses posées et l'évidence des données utilisées à des fins de contrôle ou de révision.

RÉPONSE

3.3.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.3.1.C. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers d'actualiser la Stratégie d'investissement pour le remplacement de la flotte de véhicules et d'équipements spécialisés et d'obtenir toutes les autorisations formelles requises, afin de refléter une information à jour sur le niveau d'investissements pour les années futures, y compris le déficit cumulé pour qu'ils soient intégrés dans le Plan triennal d'immobilisations et le Plan décennal d'investissements.

RÉPONSE

3.3.1.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.3.2. Budgets d'investissements pour la mise en application de la Stratégie

3.3.2.A. Contexte et constatations

Pour que la Stratégie soit mise en application comme prévu et qu'elle atteigne les objectifs attendus, les budgets prévus doivent être alloués et dépensés comme prévu.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, selon la Stratégie approuvée par le Directeur général au début 2018, le budget en investissements devait être de l'ordre de 47 M\$ et devait permettre de rattraper le déficit cumulé de désuétude de 67,3 M\$ sur une période de 4 ans (de 2018 à 2021). Pour atteindre les objectifs, le scénario retenu prévoyait donc une répartition du budget d'investissements pour le rattrapage du déficit cumulé, le remplacement des véhicules atteignant leur durée de vie utile (le maintien) et pour les acquisitions attribuables à de nouveaux besoins. En répartissant le budget d'investissements, trois objectifs étaient visés, soit :

- augmenter la fiabilité des véhicules et des équipements en rattrapant le déficit cumulé de désuétude;
- éviter que les véhicules et les équipements arrivant à la fin de leur durée de vie utile ne tombent également en désuétude, ce qui accroîtrait le déficit cumulé de désuétude;
- maintenir à un niveau minimal l'acquisition de véhicules pour combler de nouveaux besoins pour ne pas accroître l'inventaire de véhicules et d'équipements.

Au cours de l'année 2018, de nouvelles données, non considérées au moment d'établir la Stratégie, ont amené le SMRA à revoir à la hausse le déficit cumulé de désuétude à 83 M\$. L'objectif était toujours de le rattraper en 4 ans, selon le même échéancier soit de 2018 à 2021. Comme illustré au tableau 4, nous constatons que cette révision du déficit cumulé a eu un impact sur la répartition prévue du budget en investissements. À cause du lissage des investissements sur 10 ans, l'écart entre les besoins en investissements établis et le budget en investissements consenti permettait au SMRA d'absorber un déficit cumulé plus élevé pour les 2 premières années de la Stratégie.

Tableau 4 – Stratégie d'investissement
Répartition du budget des investissements pour les
4 premières années (de 2018 à 2021) (en M\$)

	RÉPARTITION SELON LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT INCLUANT LE DÉFICIT CUMULÉ DE 67,8 M\$					RÉPARTITION SELON LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT INCLUANT LE DÉFICIT CUMULÉ DE 83 M\$				
	2018	2019	2020	2021	TOTAL 4 ANS	2018	2019	2020	2021	TOTAL 4 ANS
Rattrapage- désuétude	16,83 36 %	16,83 36 %	16,83 36 %	16,83 36 %	67,32	24,00 51 %	25,00 53 %	8,00 17 %	26,00 55 %	83,00
Désuétude (maintien)	16,79 36 %	16,67 35 %	35,01 74 %	28,39 60 %	96,86	16,79 36 %	16,67 36 %	35,01 74 %	28,39 60 %	96,98
Besoins additionnels	2,00 4 %	2,00 4 %	2,00 4 %	2,00 4 %	8,00	2,00 4 %	2,00 4 %	2,00 4 %	2,00 4 %	8,00
Actualisation rattrapage	0,02	0,55	0,83	1,12	2,52	0,02	0,55	0,83	1,12	2,52
Budget excédentaire	11,24	10,83	(7,79)	(1,46)	12,82	4,07	2,66	1,04	(10,63)	12,82
Budget annuel d'investissements	46,88	46,88	46,88	46,88	187,52	46,88	46,88	46,88	46,88	187,52

Au cours de nos travaux, nous avons évalué dans quelle mesure, les budgets d'investissements alloués au remplacement des véhicules respectaient ce qui est prévu à la Stratégie approuvée en 2018. Précisons tout d'abord que le budget en investissements obtenu par le SMRA pour l'année 2017, soit la première année du regroupement des activités, s'élevait à 36 M\$. Nous constatons que depuis l'élaboration de la Stratégie, le SMRA a disposé d'un budget d'investissements de l'ordre de 46,9 M\$, comme il était prévu pour les années 2018 et 2019. Selon les informations obtenues, au moment d'approuver la Stratégie, ce budget avait été garanti pour le SMRA. Par contre, pour les années suivantes, il avait été convenu que le SMRA doit faire la démonstration chaque année de ses besoins en investissements. Au moment de nos travaux, les représentations du SMRA auprès du Comité du budget de la Ville ont permis de maintenir, pour l'année 2020, le budget d'investissements à 46,9 M\$. Pour les années 2018, 2019 et 2020, globalement le budget PTI accordé au SMRA est donc conforme à la Stratégie. Par contre, selon les informations obtenues, le budget d'investissements du SMRA est une enveloppe globale et la planification budgétaire ne serait pas orientée dans un souci de respecter la répartition du budget d'investissements comme

prévu dans la Stratégie. Cependant, la planification de l'acquisition des véhicules et des équipements spécialisés aurait principalement été orientée vers le rattrapage de la désuétude cumulée et particulièrement pour le remplacement des véhicules du SIM et du SPVM, puisqu'il s'agit d'enjeux de sécurité publique. Depuis 2018, il y aurait également eu une augmentation d'acquisitions de véhicules et d'équipements pour combler de nouveaux besoins.

Une telle situation risque d'avoir des conséquences sur le respect du scénario prévoyant un rattrapage du déficit cumulé de désuétude sur quatre ans et tous les inconvénients qui y sont reliés (p. ex. le bris de véhicules affectant la prestation de services et l'augmentation des coûts de réparations). Cela risque également d'avoir une augmentation de l'inventaire au niveau du nombre de véhicules et d'équipements. Nous sommes d'avis que le SMRA doit respecter la répartition du budget d'investissements comme prévu dans la Stratégie afin d'atteindre les objectifs, à moins d'une dérogation officiellement approuvée.

RECOMMANDATION

3.3.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers, de respecter la Stratégie d'investissement, à moins d'avoir une dérogation officiellement approuvée, afin de s'assurer de rattraper le déficit cumulé de désuétude selon le scénario prévu et d'éviter qu'il y ait un accroissement de celui-ci, tout en maintenant l'inventaire de la flotte de véhicules et d'équipements.

RÉPONSE

3.3.2.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.

3.3.3. Utilisation des budgets pour la mise en application de la Stratégie d'investissement

3.3.3.A. Contexte et constatations

Pour que la Stratégie soit mise en application et qu'elle atteigne les objectifs, les budgets doivent être dépensés comme prévu.

Au cours de nos travaux, nous avons examiné le suivi budgétaire pour les 3 programmes de remplacement gérés par le SMRA. Comme illustré au tableau 5, nous avons constaté que le budget original a été dépensé dans une proportion de plus de 90 % pour les années 2017 et 2019 (10 mois) et de près de 74 % pour l'année 2018. Nous constatons également que les engagements des dépenses pour les années futures sont assez considérables pour les années 2018 et 2019.

Tableau 5 – **Établissement du portrait du suivi budgétaire des programmes de remplacement des véhicules (en M\$)**

	2017	2018	2019 ^[a]
Budget original	36,0	47,3	47,0
Dépenses réelles	33,9	34,9	42,7
Proportion du budget	94,2 %	73,8 %	90,9 %
Engagements	11,5	55,0	35,2

[a] 10 mois.

Source : données provenant de SIMON, en date du 7 décembre 2019.

En raison des objectifs du SMRA visant à réduire la désuétude du parc de véhicules et à limiter l'acquisition de véhicules pour combler de nouveaux besoins, nous avons tenté d'évaluer, dans quelle mesure les sommes dépensées, à même le budget d'investissements des années 2017, 2018 et 2019, correspondaient à du remplacement ou à un comblement de nouveaux besoins. Tout d'abord, nous avons constaté que le SMRA n'avait pas développé de rapport de gestion permettant de contrôler cet aspect. Nous avons demandé au SMRA de nous produire un rapport sur les réceptions de véhicules pour les années 2017, 2018 et 2019 distinguant celles ayant trait à du remplacement, de celles ayant trait à de nouvelles acquisitions. Nous avons constaté que les extractions produites, en croisant les données d'Invflotte et de MIR, ne permettaient pas de nous fournir une information fiable pour répondre à notre préoccupation. Comme présenté au tableau 6 qui suit, ces données produites ne permettaient pas de déterminer le nombre de véhicules appartenant à l'une ou l'autre de ces deux situations.

Tableau 6 – Réception des véhicules et des équipements
(en nombre) pour les années 2017, 2018 et 2019

STATUT DANS LES BASES DE DONNÉES	NOMBRE DE VÉHICULES ET D'ÉQUIPEMENTS		
	2017	2018	2019 (JUSQU'AU 16 SEPTEMBRE)
Réceptions totales^[a]	763	730	505
Réceptions avec remplacement ^[b]	189	388	525
Réceptions sans indication de remplacement ^{[b][c]}	574	342	(20)
Véhicules ayant été remplacés			
• Service de police de la Ville de Montréal	(345)	(97)	(22)
• Service de sécurité incendie de Montréal	(11)	(13)	(5)
Véhicules avec mention d'ajout	(3)	(41)	(59)
Écart inexpliqué	215	191	(106)

[a] Réceptions de véhicules selon Invflotte.

[b] Données croisées provenant de MIR et Invflotte.

[c] Pas d'indications à l'effet qu'il s'agit de remplacements.

Source : données provenant du SMRA.

Pour ce qui est du nombre de véhicules sans indication de remplacement, selon l'information disponible dans les bases de données, le SMRA n'a pas pu nous fournir l'évidence qu'il s'agissait effectivement de nouveaux véhicules. De ce nombre, nous pouvons identifier les véhicules remplacés par le SPVM et le SIM. Pour le reste, il peut s'agir de cas pour lesquels des informations sont manquantes dans les bases de données et ne permettent pas d'indiquer s'il s'agit d'un remplacement ou de nouvelles acquisitions (des nouveaux besoins).

En conclusion, nous estimons que les informations actuellement saisies dans les bases de données ne permettent pas de fournir des rapports de gestion illustrant dans quelle proportion les dépenses réelles ont contribué à réduire la désuétude, due au remplacement, et dans quelle proportion le nombre et le coût des nouvelles acquisitions pour de nouveaux besoins respectent la répartition budgétaire prévue à la Stratégie. Nous sommes d'avis qu'il s'agirait d'une information de gestion utile au SMRA pour rendre compte de sa gestion aux décideurs et aussi aux arrondissements qui devront reconduire la compétence au conseil municipal.

RECOMMANDATION

3.3.3.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes pour être en mesure de disposer de données permettant d'identifier tant les acquisitions de véhicules correspondant à du remplacement que celles visant à combler de nouveaux besoins, afin d'être en mesure de faire un suivi et de démontrer le respect de la répartition budgétaire prévue.

RÉPONSE

3.3.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.3.4. Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie d'investissement

3.3.4.A. Contexte et constatations

Pour que la Stratégie soit mise en application comme prévu et qu'elle atteigne les objectifs, une évaluation périodique doit être effectuée pour évaluer si le rythme de rattrapage de la désuétude est adéquat. Au cours de cette mission, nous avons examiné si une telle évaluation avait été effectuée par le SMRA depuis l'approbation de la Stratégie.

Nos travaux ont révélé que depuis l'approbation de la Stratégie pour le maintien de la flotte de véhicules et d'équipements, un processus de remplacement a été mis en place en 2018 et en 2019 en vue de rattraper la désuétude. Par contre, après deux ans de mise en œuvre, il n'y a pas eu d'évaluation proprement dite pour juger de son degré d'application.

Considérant qu'au début 2018, le calcul du déficit cumulé en date du 1^{er} janvier 2017 a été réévalué à 83 M\$ et que le rattrapage soit sur 4 ans, il était prévu de réduire le déficit cumulé de respectivement 24 M\$ et 25 M\$ pour les deux premières années (pour 2018 et 2019) sur des investissements totaux de 46,9 M\$/année. Pour les deux premières années, le rattrapage prévu devait donc s'élever à un total de 49 M\$ sur les 83 M\$.

Malgré les efforts déployés par le SMRA, une extraction à partir de Invflotte nous a permis de constater que le déficit cumulé n'a pourtant pas diminué au cours de ces deux premières années, comme le prévoyait la Stratégie. Il a plutôt augmenté en raison de nouveaux véhicules ayant atteint leur durée de vie théorique. Par ailleurs, pour ce qui est de l'année 2019 (en date du 16 septembre 2019), le déficit cumulé devait réduire de 25 M\$, mais comme présenté au tableau 7, nous observons qu'il n'avait pas encore diminué. Par contre, selon nous, en prenant en considération les véhicules identifiés pour le remplacement, dont

la mise en service est prévue en 2019, le déficit cumulé devrait être d'au moins 50 M\$ au 31 décembre 2019. Si la mise en service se déroule comme prévu, il y aura une diminution du déficit cumulé, mais elle ne respectera définitivement pas ce qui était planifié dans la Stratégie, puisque le déficit cumulé devait être de 34 M\$. En effet, selon ce qui était prévu le déficit cumulé devait être représentatif comme au tableau 7.

Tableau 7 – Déficit cumulé de désuétude pour la période du 31 décembre 2016 au 31 décembre 2021

	DÉFICIT CUMULÉ PRÉVU À LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT	DÉFICIT CUMULÉ SELON BASE DE DONNÉES AU 16 SEPTEMBRE 2019^{[a], [b]}
31 décembre 2016	67,9 M\$	
31 décembre 2017	83,0 M\$	89,2 M\$
31 décembre 2018	59,0 M\$	90,4 M\$
31 décembre 2019	34,0 M\$	90,4 M\$
31 décembre 2020	26,0 M\$	
31 décembre 2021	0,0 M\$	

^[a] Source : BVG - Données tirées d'extractions de données provenant d'Invflotte.

^[b] Inclut des véhicules maintenus en service, au choix du SMRA ou des unités d'affaires, malgré la durée de vie atteinte (2017 : 11,9 M\$; 2018 : 13,6 M\$ et au 16 septembre 2019 : 14,7 M\$), ainsi que des véhicules stratégiques du SIM pour lesquels la désuétude n'a pas été chiffrée.

Selon le SMRA, il y aurait un retard de quelques mois sur le rattrapage du déficit cumulé, ce qui à notre avis nous apparaît irréaliste. Toujours selon le Service, les principales causes seraient notamment attribuables à des :

- actifs acquis avec le budget PTI sans qu'ils aient été identifiés initialement (p. ex. le bateau du SIM). La conséquence de telles décisions est de retarder le remplacement planifié d'autres véhicules;
- actifs remplacés à un coût plus élevé que prévu, car les besoins ont changé, de même que la technologie. Une telle situation nécessite que l'on retarde le remplacement d'un véhicule d'une autre unité d'affaires;
- la durée de vie théorique qui n'aurait pas toujours été bien établie. Certains véhicules sont remplacés sans qu'ils aient atteint leur durée de vie théorique.

Le fait de ne pas faire un exercice pour mesurer l'impact de la mise en œuvre de la Stratégie a pour conséquence de ne pas permettre de suivre l'évolution du déficit cumulé de désuétude et d'apporter les correctifs aux processus en place. Cela ne permet pas également de fournir une information complète pour la prise de décisions entourant la gestion de la désuétude.

Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de procéder à une réévaluation périodique pour que des mesures appropriées soient prises et ainsi en informer les décideurs pour une prise de décisions appropriée.

RECOMMANDATION

3.3.4.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de réaliser périodiquement un exercice visant à mesurer l'impact de la mise en œuvre de la Stratégie d'investissement, afin de déterminer si le rythme de rattrapage de la désuétude et des investissements prévus sont adéquats.

RÉPONSE

3.3.4.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en œuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.

3.4. Processus de remplacement des véhicules

3.4.1. Grandes étapes du processus de remplacement de véhicules

3.4.1.A. Contexte et constatations

Identification des véhicules à remplacer

Il a été fait mention jusqu'à maintenant que le critère pour identifier un véhicule désuet est son âge. Au SPVM, le coût d'entretien et l'utilisation du véhicule, soit son kilométrage total, sont également considérés. Lorsqu'un véhicule se qualifie ainsi comme admissible à un remplacement, il faut savoir par quoi le remplacer. Ainsi, à l'automne de chaque année, le SMRA rencontre l'ensemble des unités d'affaires pour leur faire une présentation portant sur le renouvellement des véhicules pour l'année à venir, incluant un retour sur la stratégie de rattrapage de la désuétude et un bilan des acquisitions des années précédentes. C'est lors de cette présentation que le SMRA fournit notamment aux unités d'affaires l'ensemble des fiches des différents standards ainsi qu'un document expliquant le processus à venir pour identifier et valider les véhicules à remplacer.

Suite à cette présentation, le SMRA rencontre individuellement toutes les unités d'affaires pour discuter des véhicules à remplacer. Préalablement à cette rencontre, il a identifié les véhicules qui sont désuets ou seront désuets au cours des trois prochaines années (l'achat de véhicules applicables sur le PTI). Ces listes sont envoyées à l'avance aux unités d'affaires afin qu'à l'interne, ils aient

pu en discuter. En effet, le cahier d'instructions remis aux unités d'affaires mentionne qu'une personne soit désignée pour rencontrer le SMRA et que cette personne doit avoir au préalable discuté de la liste de véhicules envoyée par le SMRA avec le reste de son unité d'affaires.

Lors de la rencontre avec le SMRA, l'unité d'affaires doit préciser pour chaque véhicule si elle souhaite conserver un véhicule similaire (dans le respect des standards) ou le remplacer par un autre type de véhicule advenant que les besoins de l'unité d'affaires aient évolué. En cas de changement de type de véhicule, le SMRA accepte que sa valeur soit au maximum de 20 % supérieur à celle du véhicule à remplacer. Si la valeur dépasse ce seuil, le véhicule n'est pas considéré comme un remplacement, mais un ajout de véhicule devant faire l'objet d'une demande particulière avec l'approbation de la Direction générale. Le SMRA accepte également qu'un véhicule soit remplacé par deux véhicules dont la valeur totale est équivalente au véhicule remplacé.

Lors de cette rencontre, l'unité d'affaires peut également faire des demandes au SMRA pour prioriser un véhicule plutôt qu'un autre si les deux sont déjà planifiés, ou encore demander pour des raisons exceptionnelles le remplacement d'un véhicule n'ayant pas encore atteint sa durée de vie¹⁴. Il n'existe pas, dans le cadre de ces rencontres, de formulaire officiel pour demander des modifications au SMRA par rapport à la liste préliminaire envoyée au préalable. Les demandes sont faites verbalement par l'unité d'affaires.

Dans les semaines suivant cette rencontre, le SMRA fait parvenir de nouveau à l'unité d'affaires une nouvelle liste des véhicules à remplacer, en tenant compte des commentaires émis lors de la rencontre précédente. Un compte-rendu de cette rencontre est également envoyé. Les unités d'affaires disposent alors d'une semaine pour faire une validation finale, par le directeur du Service ou de l'arrondissement, de cette liste de véhicules. Par la suite, le SMRA peut compiler toutes les listes et procéder à l'élaboration des devis en vue des achats des véhicules.

¹⁴ Le SMRA considère une demande de remplacement d'un véhicule n'ayant pas encore atteint sa durée de vie comme étant une demande pour un véhicule additionnel. Nous avons toutefois observé un exemple de demande de devancement par un arrondissement en raison de l'état avancé de détérioration du véhicule.

Achat et préparation des véhicules avant la remise aux unités d'affaires

Une fois que les unités d'affaires ont validé la liste des véhicules à remplacer, le SMRA entame le processus d'acquisition des véhicules. Ce dernier peut se résumer en trois grandes étapes se trouvant sous sa responsabilité, soit :

- Élaboration des devis, planification et validation des appels d'offres :
 - Le SMRA regroupe les véhicules d'une même classe et prépare un devis technique pour aller en appel d'offres. Selon la valeur des acquisitions et surtout le nombre de véhicules concernés, le SMRA peut faire un achat de gré à gré s'il y a lieu;
 - En fonction de la complexité du devis, l'estimation de la date de livraison (le trimestre de livraison) peut être ajustée;
 - L'appel d'offres est lancé et le SMRA évalue par la suite la conformité technique des offres reçues avant de procéder à la section de l'adjudicateur.
- Adjudication des contrats d'achat et commande des véhicules :
 - Le SMRA prépare les documents requis pour obtenir, des instances décisionnelles de la Ville ou de l'agglomération, les autorisations finales pour accorder le contrat;
 - Une fois les autorisations obtenues, un bon de commande est préparé et transmis à l'adjudicataire.
- Réception des véhicules, préparation et aménagement et mise en service :
 - Lors de la réception du véhicule, il y a une inspection du véhicule pour s'assurer qu'il répond au devis technique. Dans le cas de véhicules spécialisés au SIM qui sont fabriqués spécifiquement pour la Ville, des inspections sont faites au fur et à mesure de la production du véhicule, afin de limiter le plus possible les non-conformités lors de la livraison et ainsi accélérer le processus;
 - Le véhicule est ensuite préparé. Il peut s'agir simplement d'effectuer le lettrage sur le véhicule pour l'identifier à la Ville, installer différents équipements spécifiés lors de la validation du remplacement, ou encore d'un aménagement complet du véhicule pour des travaux spéciaux;
 - Finalement, l'unité d'affaires est informée que le véhicule est prêt pour sa mise en service.

3.4.2. Respect des critères de remplacement des véhicules

3.4.2.A. Contexte et constatations

Théoriquement, un véhicule du SMRA doit être remplacé si son âge atteint sa durée de vie théorique évaluée par ce Service. Dans le cas des véhicules utilisés par le SPVM, il faut que deux parmi trois critères (l'âge, l'odomètre, les coûts d'entretien et de réparation) soient rencontrés pour le remplacer. Nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure cette règle était respectée.

Sur la base de notre échantillon de 133 véhicules identifiés comme étant à remplacer dans les unités d'affaires auditées excluant le SPVM, nous avons observé que 84,7 % des véhicules respectaient ce critère de l'âge. Du côté des véhicules utilisés par le SPVM, 81,9 % des véhicules dans l'échantillon¹⁵ respectaient au moins 2 des 3 critères (dans 32,5 % des cas, les 3 critères étaient satisfaits). Quand seulement deux critères étaient rencontrés, il s'agissait davantage de la paire « Âge-Coût » que « Âge-Odomètre », ce qui en résultait que l'âge et les coûts d'entretien et de réparation ont prépondérance dans le choix des véhicules à remplacer au SPVM.

Sur la base de cette analyse, nous pouvons conclure que dans une forte proportion, les véhicules remplacés à la Ville pour cause de désuétude le sont en respect des critères actuels définissant cette désuétude. Toutefois, nous considérons que le SMRA devrait, pour les véhicules dont le remplacement ne respecte pas le critère de l'âge ou deux critères sur trois au SPVM, documenter les raisons justifiant néanmoins le remplacement du véhicule.

RECOMMANDATION

3.4.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de documenter les raisons appuyant le remplacement d'un véhicule ne respectant pas le(s) critère(s) de désuétude défini(s), et ce, afin d'en rendre compte au moment approprié.

RÉPONSE

3.4.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

¹⁵ L'exercice ici n'a pu être fait que sur 83 des 90 véhicules de l'échantillon, car 7 véhicules ne correspondaient à aucun des 4 groupes de véhicules pour lesquels des critères d'utilisation, d'âge et de coûts de réparation avaient été fournis.

3.5. Processus de remplacement des véhicules vu par les unités d'affaires

3.5.1. Mécanisme en place pour permettre aux unités d'affaires de suivre l'état du remplacement des véhicules

3.5.1.A. Contexte et constatations

Quelques fois par année (le cahier d'instructions remis aux unités d'affaires parle d'une fréquence trimestrielle), le SMRA fait parvenir à chaque unité d'affaires un tableau, similaire à celui envoyé pour la validation des véhicules à remplacer (soit le « fichier de suivi des remplacements identifiés »). Ce fichier présente notamment l'état d'avancement du remplacement du véhicule (le trimestre prévu pour la livraison à l'unité d'affaires). Les arrondissements audités mentionnent qu'il y a souvent des modifications dans les dates prévues de livraison des véhicules d'une version à l'autre des tableaux de suivi, mais que ces décalages ne sont pas explicitement indiqués. Ce sont les arrondissements qui doivent faire le travail de comparaison entre les différentes versions pour être informés de ces changements. Les retards dans la livraison des véhicules peuvent avoir des impacts sur la prestation de services offerts par les arrondissements aux citoyens. Le fait de ne pas recevoir comme prévu un véhicule peut retarder des travaux ou des activités qui étaient prévus avec ce dernier, ou forcer de les faire avec un véhicule désuet qui est plus à risque de bris et de pannes, et donc qui peut avoir une productivité moindre sur une même période qu'un véhicule neuf.

Du côté du SPVM et du SIM, les deux unités d'affaires ont, de manière distincte, des rencontres statutaires avec le SMRA aux deux semaines. Durant ces rencontres, il est notamment question du suivi de l'entretien des véhicules, mais également du processus de remplacement et d'acquisition des véhicules. Nous avons observé que le SMRA remettait notamment au SIM durant ces réunions la liste des véhicules en processus de remplacement avec un statut sur le nombre de véhicules reçus, non reçus, des prévisions de livraison et des justifications pour expliquer certains retards. Sans que nous puissions en faire la démonstration, ces rencontres récurrentes doivent jouer un rôle positif sur le transfert d'information entre ces unités d'affaires et le SMRA. Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de répliquer ce modèle d'affaires entre le SMRA et le SPVM ou le SIM aux autres unités d'affaires, si tel est le besoin.

RECOMMANDATION

3.5.1.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers d'indiquer clairement et explicitement sur les tableaux de suivi des véhicules à remplacer, les modifications depuis le dernier suivi et les raisons justifiant ces dernières, et ce, afin que les unités d'affaires puissent faire facilement leur propre suivi des véhicules à remplacer et adapter leurs opérations en fonction des changements attendus dans les dates de livraisons des véhicules.

RÉPONSE

3.5.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.5.1.C. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de tenir avec toutes les unités d'affaires ayant des véhicules en cours de remplacement, si tel est le besoin, des réunions statutaires à une fréquence dictée selon leurs besoins, et ce, afin de pouvoir les informer de l'état d'avancement du remplacement des véhicules et des raisons pouvant justifier des retards.

RÉPONSE

3.5.1.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.5.2. Non-disponibilité de données pour le processus de remplacement des véhicules depuis la centralisation

3.5.2.A. Contexte et constatations

Durant la première année de la centralisation (et avant la centralisation pour les unités d'affaires dont le SMRA gérait la flotte), le SMRA produisait des grilles de remplacement des véhicules qui présentaient par classe de véhicules et pour chacun des véhicules, son âge, s'il était admissible à un remplacement en raison de sa désuétude dans les quatre prochaines années, ainsi que les coûts d'entretien et de réparation des trois dernières années et sa consommation de carburant (ou heures d'utilisation) durant cette même période, ainsi que la dernière lecture de l'odomètre. Il était alors possible d'évaluer ce que le SMRA appelle la durée de vie raisonnable d'un véhicule qui, par opposition à la durée de vie théorique d'un véhicule basée uniquement sur son âge, prend en considération des éléments économiques.

Les unités d'affaires avaient alors entre les mains beaucoup plus d'informations qu'actuellement pour valider les véhicules à remplacer. Premièrement, elles avaient un aperçu de toute la flotte les concernant et non pas uniquement des véhicules identifiés par le SMRA comme devant être remplacés. Deuxièmement, les données d'utilisation et de réparation permettaient aux unités d'affaires de comparer les véhicules et, possiblement, de préférer remplacer un véhicule moins vieux, mais dont les coûts d'entretien ou de réparation devenaient importants pour l'usage qui en était fait, ou conserver un véhicule plus ancien, mais encore efficace. L'arrondissement de Saint-Laurent, lorsque sa flotte de véhicules n'était pas gérée par le SMRA, décidait des véhicules à remplacer en se basant non pas uniquement sur l'âge du véhicule, mais également sur les coûts d'entretien et son état général.

Selon l'information que nous avons obtenue, ces grilles ont été produites la dernière fois en 2017. Elles étaient générées par un programme développé à l'interne au SMRA par un employé qui a pris sa retraite en 2017. Il y aurait eu par la suite des modifications dans le langage de programmation des bases de données et, sans l'expertise de la personne ayant élaboré le programme permettant de générer ces grilles, il n'a plus été possible de les générer.

RECOMMANDATION

3.5.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de présenter aux unités d'affaires, lors des rencontres annuelles de travail visant à identifier les véhicules à remplacer, la liste de tous les véhicules en service et associés à cette unité d'affaires, avec des informations sur l'historique d'entretien, de réparation et d'utilisation, et ce, afin de permettre à l'unité d'affaires d'identifier les véhicules qui, pour des raisons d'efficacité, devraient être remplacés.

RÉPONSE

3.5.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.5.3. Prise en considération des besoins des utilisateurs

3.5.3.A. Contexte et constatations

Si de prime abord il y a un processus en place qui est expliqué chaque année aux unités d'affaires pour leur permettre de faire part de leurs besoins en matière de véhicules, les arrondissements audités nous ont fait part de plusieurs exemples les amenant à dire qu'ils ne se sentent pas pour autant écoutés. Nous en soulignons trois ici à titre d'exemple :

- Un arrondissement demande de prioriser un véhicule en particulier en septembre 2018 qui avait déjà été identifié pour un remplacement et dont la date de livraison devait être avant la fin de l'année 2018. L'année suivante, le véhicule n'avait toujours pas été livré et sa date de livraison prévue avait été reportée au deuxième trimestre de 2020 malgré la priorisation demandée;
- Un arrondissement demande à ce qu'un véhicule de classe 164 soit remplacé par un de la classe 167, car il est une perte totale¹⁶. La liste pour la validation finale par l'unité d'affaires indique bien qu'il sera remplacé par un 167. Un an plus tard, dans la liste faisant état des remplacements en cours, le nouveau véhicule identifié est de nouveau un de la classe 164. Le fichier « Acquisition de véhicules » utilisé par le SMRA pour gérer les devis, les commandes et la réception des nouveaux véhicules, dans sa version de juin 2019, indique également que le véhicule en commande est un de la classe 164 (standard 164A);

¹⁶ Un véhicule de la classe 164 est un véhicule utilitaire sport ou un multisegment de 4 cylindres, tandis qu'un de la classe 167 est de 6 cylindres.

- Un arrondissement devait recevoir, selon la planification initiale, trois têtes de souffleuse au troisième trimestre de 2018. À la fin août 2019, dans le fichier transmis par le SMRA à l'arrondissement pour les nouvelles désuétudes, deux des trois têtes de souffleuse étaient maintenant prévues pour le troisième trimestre de 2019 et la troisième pour le troisième trimestre de 2020. Le SMRA expliquait dans un courriel à l'arrondissement que la livraison de la troisième tête devait être décalée en 2020, afin de respecter l'enveloppe budgétaire de 2019 qui avait déjà été entièrement utilisée. Selon un message envoyé par l'arrondissement au SMRA, ce report mettait « *en péril* [les] *opérations* [de déneigement] », car l'arrondissement avait ajouté une équipe de plus pour le soufflage pour la saison 2019-2020, afin de respecter une modification des pratiques de déneigement imposée par le Service de la concertation des arrondissements.

Ces différentes insatisfactions que nous avons relevées dans la prise en considération des besoins des utilisateurs se reflètent dans deux sondages faits par le SMRA après la première et la deuxième année de la centralisation. Après la première année, 54,8 % des répondants se disaient insatisfaits ou très insatisfaits du service obtenu en lien avec l'acquisition des véhicules et des équipements. Ce pourcentage a grimpé à 63,2 % lorsque le SMRA a refait le sondage en étalant sa portée sur les deux premières années de la centralisation. Considérant les résultats de ces sondages et les constats que nous avons faits en lien directement avec le service rendu aux unités d'affaires, des changements importants s'imposent dans le processus de remplacement des véhicules et des outils utilisés avant qu'il ne soit pertinent pour le SMRA de refaire un sondage auprès des utilisateurs.

RECOMMANDATION

3.5.3.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers d'élaborer des outils afin que les unités d'affaires puissent, par écrit, faire part de leurs besoins et changements à apporter à la gestion du remplacement des véhicules et qu'un suivi leur soit communiqué pour chacune de ces demandes, et ce, afin de s'assurer d'une traçabilité des demandes et de leurs prises en considération dans la planification des véhicules à remplacer.

RÉPONSE

3.5.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.5.4. Définition de standards pour uniformiser la flotte de véhicules

3.5.4.A. Contexte et constatations

Dès 2017, lorsque le SMRA s'est vu confier la gestion de l'ensemble de la flotte de véhicules de la Ville, il a entrepris un vaste travail de standardisation des véhicules appartenant à une même classe de véhicules. Selon le SMRA, les objectifs de la standardisation étaient d'accélérer le processus d'acquisition des véhicules en encadrant davantage les choix de véhicules, faciliter la formation des mécaniciens et des opérateurs en limitant le nombre de véhicules différents exécutant des fonctions similaires, réduire les besoins en pièces de toutes sortes pour les entretiens et les réparations, et générer des économies en permettant des achats par volume. Les économies annuelles attendues par cette standardisation auraient été évaluées à 4 M\$ pour l'année 2018 selon le SMRA. Toutefois, aucune documentation ne nous a été fournie pour appuyer cette affirmation.

Au moment de réaliser nos travaux d'audit, la standardisation avait été définie pour 92 % de la valeur totale de la flotte de véhicules de la Ville excluant celle du SPVM et du SIM¹⁷. Le SMRA a produit, pour chaque classe de véhicules, une fiche définissant ce que le standard contient. Dans certains cas, pour une même classe de véhicules, il peut y avoir quelques variations dans le standard. À titre d'exemple, pour la classe 140 représentant les voitures compactes berline ou à hayon et à 4 portes avec une motorisation électrique, il y a 2 variantes du standard, selon que l'unité d'affaires souhaite avoir une barre lumineuse sur le toit ou une flèche de signalisation rétractable.

Les arrondissements que nous avons rencontrés dans le cadre de notre audit reconnaissent de manière générale la nécessité de standardiser la flotte de véhicules de la Ville. Ils mentionnent toutefois qu'à court terme, ceci peut engendrer des problèmes comme une incompatibilité entre les systèmes de couplage des anciens équipements qui doivent être utilisés sur les nouveaux véhicules. Selon eux, des ajustements devront être faits dans les standards afin de prendre davantage en considération des réalités spécifiques au cadre bâti des arrondissements.

¹⁷ Ceci ne signifie pas que 92 % de la flotte actuelle a été standardisée, mais que si toute la flotte devait être remplacée, 92 % de celle-ci, sur la base de sa valeur, serait standardisée.

RECOMMANDATION

3.5.4.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de revoir périodiquement la définition des standards, et ce, afin de s'assurer qu'ils répondent adéquatement aux besoins des unités d'affaires et qu'ils prennent en considération les particularités et les contextes dans lesquels les véhicules et les équipements sont principalement utilisés.

RÉPONSE

3.5.4.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.6. Processus d'acquisition pour de nouveaux besoins

3.6.A. Contexte et constatations

Dans un contexte où l'un des objectifs est de maintenir l'inventaire de la flotte de véhicules et d'équipements spécialisés, en termes du nombre de véhicules et aussi des valeurs, ainsi que la portion maximale du budget d'investissements prévu pour ce type d'acquisitions est limitée à 2 M\$/année, des mécanismes doivent être en place pour s'assurer que les demandes additionnelles sont justifiées et autorisées. Au cours de cette mission, nous avons évalué l'existence d'un tel processus et du suivi qui en était effectué.

Tout d'abord, lors de nos travaux d'audit, nous avons observé qu'un processus officiel d'acquisition de véhicules pour de nouveaux besoins avait été mis en place par le SMRA et que les unités d'affaires en étaient informées lors des tournées annuelles effectuées.

Selon ce processus, toutes les demandes additionnelles d'acquisitions doivent être mentionnées dans un formulaire conçu à cet effet. Les unités d'affaires doivent notamment y spécifier la classe de l'équipement souhaité, s'il doit être aménagé, l'estimation du coût et la justification de la demande. Le formulaire doit être signé par la direction de l'unité d'affaires (un Service corporatif ou un arrondissement) et transmis au SMRA qui reçoit les demandes, en fait la compilation et les soumet au Directeur général pour en obtenir l'autorisation. Lorsque les demandes additionnelles sont autorisées, les nouveaux véhicules à acheter suivent alors le même processus que décrit précédemment. Ils sont donc intégrés à la planification.

L'examen du fichier de suivi des demandes additionnelles nous révèle que 315 demandes ayant fait l'objet d'un formulaire ont été reçues au SMRA depuis 2017, pour une valeur estimée à 26,7 M\$. Selon le fichier de suivi, l'état de la situation illustrée au tableau 8 révèle que seule une proportion de 10 % des demandes a été approuvée et a donné lieu à une acquisition ou est en processus de planification, pour une somme de 5,5 M\$. Selon les informations obtenues, pour les autres demandes, 45 % ont fait l'objet d'un formulaire justifié et autorisé par le directeur d'arrondissement ou de Service, mais n'ont pas donné lieu à une acquisition, faute de budget. Pour le reste, soit une proportion également de 45 %, les demandes reçues n'étaient pas suffisamment justifiées pour démontrer le besoin ou n'étaient pas approuvées par le responsable de l'unité d'affaires.

Tableau 8 – Processus officiel d'autorisation des demandes additionnelles
Statut des demandes reçues

STATUT DE LA DEMANDE	NOMBRE DE DEMANDES	VALEUR
Total des demandes approuvées par le Directeur général	33 (10 %)	5,5 M\$
Demande complétée	1 (0,1 %)	0,2 M\$
Demandes planifiées	15 (4,9 %)	1,4 M\$
Demandes non planifiées	17 (5 %)	3,9 M\$
Total des demandes complètes et en attente d'approbation (statut complet)	142 (45 %)	10,8 M\$
Total des demandes incomplètes ou à justifier	140 (45 %)	10,4 M\$
TOTAL DES DEMANDES REÇUES	315	26,7 M\$

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons examiné pour les unités d'affaires sélectionnées, si les demandes additionnelles les concernant avaient été adéquatement documentées, justifiées et autorisées. Pour ce faire, nous leur avons demandé de nous communiquer les demandes additionnelles qu'ils auraient adressées au SMRA et nous avons comparé ces demandes avec celles figurant au fichier de suivi du SMRA. Cet exercice, auprès des unités d'affaires auditées, concernait 23 demandes additionnelles. Nos constats sont les suivants :

- Des formulaires de demandes additionnelles justifiés et autorisés ont été retracés. Ils apparaissaient au fichier de suivi du SMRA (7/23);
- Des formulaires de demandes additionnelles n'ont pu être retracés (10/23) alors que le fichier des demandes additionnelles en faisait état. Par conséquent, nous n'avons pas eu l'évidence qu'il y a eu une réelle demande et qu'elle a été approuvée et justifiée ou non justifiée selon le cas;
- Des formulaires de demandes additionnelles ont été retracés, mais sont incomplets, en raison d'une signature manquante ou le justificatif du besoin manquant (4/23). Nous avons constaté qu'il n'y a pas de suivi sur les demandes incomplètes pour que des correctifs soient apportés par les unités d'affaires en vue de faire approuver leur demande;
- Le fichier de suivi des demandes comprend une demande incomplète qui a été reformulée (1/23). Un doublon existe, le fichier devrait être épuré;
- Une demande adressée par une unité d'affaires n'était pas compilée dans le fichier de suivi (1/23), ce qui n'assure pas l'intégralité de ce fichier.

Nous sommes donc d'avis que le SMRA devrait s'assurer de conserver les formulaires de demandes additionnelles et devrait aussi faire une rétroaction systématique auprès des unités d'affaires pour les informer du statut de leurs demandes. Nous croyons aussi que le fichier devrait être mis à jour périodiquement.

Bien qu'un processus d'approbation de demandes additionnelles ait été mis en place et annoncé aux unités d'affaires, nous constatons aussi que des ajouts (sans remplacements) sont effectués hors du processus mis en place. Selon les informations obtenues, ce type de demandes est en croissance depuis 2017. Le tableau 9 présente les acquisitions sans remplacement qui, depuis 2017, ont été mises en service, sont en processus de mise en service ou sont en planification.

**Tableau 9 – Acquisition en sus des demandes additionnelles qui suivent le processus
Nombre et valeur des véhicules et des équipements pour les années de 2017 à 2019 (période de 9 mois)**

ÉTAPE DU PROCESSUS	2017		2018		2019		TOTAL	
	NOMBRE	VALEUR	NOMBRE	VALEUR	NOMBRE	VALEUR	NOMBRE	VALEUR
Mise en service	8	0,3 M\$	16	1,9 M\$	45	3,6 M\$	69	5,8 M\$
Processus – devis/ commandes					125	7,6 M\$	125	7,6 M\$
En planification					59	4,5 M\$	59	4,5 M\$
TOTAL							253	17,9 M\$
AJUSTEMENTS								
Moins les demandes autorisées par le Directeur général							(24)	(1,8 M\$)
Moins les demandes planifiées – dans les fichiers des demandes additionnelles								(1,0 M\$)
TOTAL							229	15,1 M\$

Selon les informations obtenues, il s'agit de demandes urgentes qui proviennent des unités d'affaires ou qui découlent de priorités de l'administration municipale. Elles ne suivent pas le processus officiel et sont approuvées par le SMRA. Ces demandes ne sont pas justifiées à l'aide d'un formulaire standard et ne sont pas approuvées par le Directeur général, comme le prévoit le processus officiel.

Nous sommes d'avis que le processus d'acquisition de véhicules pour de nouveaux besoins devrait être revu, considérant l'existence d'un processus parallèle. Une telle situation a pour conséquence d'excéder la portion prévue du budget PTI selon la Stratégie. Cela affecte la crédibilité du processus officiel auprès des unités d'affaires. La satisfaction d'un besoin additionnel pour une unité d'affaires peut retarder le remplacement d'un véhicule pour une autre unité d'affaires et avoir un impact sur la prestation de services. À grande échelle, une telle pratique risque de retarder le rattrapage du déficit cumulé et d'affecter le maintien de la désuétude, voire même de miner la crédibilité de la démarche de remplacement des véhicules. En conclusion, cette façon de faire ne respecte pas la Stratégie.

RECOMMANDATION

3.6.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place un mécanisme de suivi des demandes additionnelles d'acquisition pour :

- compiler toutes les demandes d'acquisition dans un fichier unique pour être en mesure d'en évaluer l'importance monétaire de façon à pouvoir en rendre compte et de réévaluer périodiquement la Stratégie d'investissement;
- conserver l'évidence que les responsables des unités d'affaires concernées ont justifié et approuvé ces demandes;
- conserver l'évidence que la Direction générale a approuvé les demandes;
- donner une rétroaction aux unités d'affaires (l'approbation, la raison du refus ou de non-complétude);

en vue de dresser un portrait complet des demandes provenant des unités d'affaires.

RÉPONSE

3.6.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.7. Suivi des acquisitions de véhicules

3.7.A. Contexte et constatations

Outils pour faire le suivi

Comme mentionné précédemment à la section 3.2., le fichier « Acquisitions de véhicules » a été développé pour planifier et suivre les acquisitions de véhicules, en fonction des dates de mise en service prévues. À cet effet, des onglets ont été créés pour suivre les principales dates de chacune des grandes étapes :

- Suivi des devis :
 - Date de début et de fin – préparation des devis;
 - Date prévue des appels d'offres;
 - Date prévue de livraison;
 - Date prévue du déboursé.

- Suivi des bons de commande :
 - Date d'émission du bon de commande;
 - Date prévue de livraison;
 - Date révisée de livraison.

- Suivi opérationnel de la mise en service des véhicules neufs :
 - Date prévue de la mise en service;
 - Date de réception du véhicule;
 - Étapes de mise en service (les dates réelles sont indiquées) :
 - › Date de l'inspection;
 - › Date du lettrage;
 - › Date de la conformité aux devis;
 - › Date de l'aménagement (la date d'envoi et la date terminée);
 - › Élaboration de la fiche d'entretien.

Ce fichier est alimenté manuellement par plusieurs ressources du SMRA. Il sert également à mettre à jour un deuxième fichier de suivi, soit le « fichier de suivi des remplacements » dont il a été question à la section 3.5.1. Ce « fichier de suivi des remplacements » est transmis aux unités d'affaires, sauf au SPVM, afin de leur faire état de l'avancement du remplacement du véhicule (selon le trimestre prévu pour la mise en service). Il va sans dire que l'information doit être réaliste puisqu'elle affecte la planification des opérations des unités d'affaires et par le fait même, la prestation de services.

Respect des dates de mise en service des véhicules

À partir d'un échantillon de 133 véhicules identifiés pour le remplacement dans les unités d'affaires sélectionnées, exclusion faite du SPVM, nous avons évalué dans quelle mesure les dates prévues de mise en service avaient été respectées. Dans le cas des véhicules mis en service et livrés aux unités d'affaires, nous avons constaté que plus de la moitié l'avait été après la date initialement prévue.

Au cours de nos travaux, nous avons interrogé le SMRA sur la connaissance et le suivi des délais entre la préparation des devis techniques et la mise en service des véhicules. Selon les informations obtenues, les dates de chacune des étapes sont compilées manuellement dans le fichier « Acquisition de véhicules », mais ne sont pas analysées et comparées à des objectifs en ce qui concerne les délais. Selon les informations obtenues, des indicateurs ont pourtant été compilés jusqu'en juillet 2018, mais cette pratique a cessé suite au départ de la gestionnaire responsable. Ces indicateurs étaient alors évalués mensuellement et abordaient différentes étapes internes du processus d'acquisition de véhicules, soit la préparation des commandes versus

la planification, la réception des véhicules versus la planification, la mise en service versus la planification et la réception versus la mise en service. Bref, ces indicateurs permettaient au SMRA d'avoir une information de gestion leur permettant d'identifier des problématiques.

Bien que chaque étape du processus doit être analysée, nous nous sommes intéressés à savoir si la dernière étape du processus d'acquisition, soit entre la réception d'un nouveau véhicule et sa mise en service, pouvait être problématique d'un point de vue des délais de préparation. Pour ce faire, nous avons considéré à partir d'InvFlotte l'ensemble¹⁸ des véhicules reçus et mis en service après le 1^{er} janvier 2017. Nous avons évalué le nombre de jours entre la date de réception et la date de mise en service. Nous avons calculé le délai moyen par année par classe de véhicule et, dans les cas où le SMRA avait réceptionné des véhicules d'une même classe durant au moins deux années, pas consécutives nécessairement, nous avons examiné s'il y avait une augmentation ou une diminution du délai moyen. Le tableau 10 présente les résultats que nous avons obtenus en regroupant les classes de véhicules par catégorie. Globalement, il y a une augmentation du délai dans toutes les catégories à l'exception des véhicules outils légers. À titre d'exemple, pour la classe 237 (camion fourgon de 14 000 à 16 500 lb, catégorie C), le délai moyen est passé de 61 jours en 2017 à 112 jours en 2019. Cette observation de l'augmentation moyenne globale du délai entre la réception et la livraison d'un véhicule, depuis le début de la centralisation, peut avoir une incidence au final sur le respect de l'échéance de livraison et donc sur la perception, par les unités d'affaires, de la qualité du service obtenu de la part du SMRA.

¹⁸ Pour cet exercice, nous avons travaillé avec l'ensemble des véhicules remplacés depuis 2017 (1 043 véhicules) et non pas uniquement avec notre échantillon, étant donné que peu de véhicules dans l'échantillon avaient complété le processus de remplacement.

Tableau 10 – **Proportion des classes de véhicules, regroupées par catégorie, dont le délai moyen, entre la réception au Service du matériel roulant et des ateliers et la mise en service, a varié entre 2017 et 2019**

CATÉGORIE	AUGMENTATION	DIMINUTION
A- Voitures légères	62,5 %	37,5 %
B- Camions légers	66,7 %	33,3 %
C- Camions lourds	70,0 %	30,0 %
D- Véhicules outils légers	25,0 %	75,0 %
E- Véhicules outils lourds	80,0 %	20,0 %
F- Autres équipements légers	60,0 %	40,0 %
G- Autres équipements lourds	75,0 %	25,0 %
TOTAL	64,0 %	36,0 %

Considérant que les délais, entre la réception des véhicules et leur mise en service, ont varié à la hausse pour la presque totalité des catégories de véhicules, et qu'une analyse n'est pas réalisée par le SMRA, nous nous sommes questionnés sur la capacité du SMRA à identifier adéquatement, dès le début du processus, la date (le trimestre) de livraison attendue du véhicule.

Pour ce faire, nous avons comparé à partir de notre échantillon de 133 véhicules¹⁹, l'évolution des dates de livraison prévues inscrites dans la version du fichier de suivi des remplacements qui est transmis aux unités d'affaires lors de la préparation pour la rencontre annuelle avec le SMRA pour identifier les prochains véhicules à remplacer.

Nous constatons que dans 69,3 % des cas, les véhicules à remplacer n'ont pas de date de livraison prévue lors de la première année d'inscription sur cette liste. Cette proportion chute à 27,5 % lorsque les véhicules sont dans le processus depuis un an, soit lorsqu'ils entament la deuxième année du processus. Donc après une année complète, à la suite de l'identification des véhicules à remplacer, les unités d'affaires ne sont pas encore fixées sur une date prévue de livraison dans un peu plus d'un véhicule sur quatre. Lorsqu'une année de livraison prévue est disponible pour la première et la deuxième année où un véhicule est sur une feuille de suivi du remplacement des véhicules, cette date demeure inchangée dans 19,1 % des cas et est reportée dans le temps dans seulement 4,5 % des cas. Toutefois, si le véhicule n'est pas encore livré au début de la troisième année, nous

¹⁹ Les 90 véhicules de notre échantillon appartenant au SPVM n'ont pas pu être considérés dans cet exercice, car le SMRA n'avait qu'une seule feuille de suivi des remplacements au SPVM, soit pour l'année 2019 (PTI 2019-2021).

avons observé un bond important de la proportion des dates de livraison qui sont reportées, passant à 30,4 % des cas et plus aucune date qui était prévue au début de la deuxième année n'est maintenue au début de la troisième année.

À la lumière de ces constats, nous concluons que le SMRA n'est pas toujours en mesure d'évaluer, dès la présentation aux unités d'affaires, une date prévue réaliste pour la livraison des véhicules aux unités d'affaires (la date de mise en service). Par la suite, lorsque ces dates sont communiquées aux unités d'affaires, elles sont peu respectées et ont tendance à être décalées dans le temps au fur et à mesure que le temps passe. Nous concluons également que le SMRA n'a pas mis en place des mécanismes pour mesurer sa performance en ce qui concerne les délais en cours de préparation des véhicules et pas plus que pour les autres étapes du processus. Nous sommes d'avis que de tels mécanismes doivent être mis en place pour identifier les divers délais, les comparer aux délais prévus et apporter les correctifs nécessaires.

RECOMMANDATION

3.7.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers d'analyser les délais entre les dates de réception et de la mise en service (survenue ou à prévoir) par rapport à ce qui est prévu, afin d'apporter des améliorations aux processus, notamment au niveau de l'établissement du délai lui-même ou encore au niveau de certaines étapes du processus de mise en service.

RÉPONSE

3.7.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.7.C. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de revoir la manière dont elle planifie les dates de livraison des véhicules de remplacement, et ce, afin de pouvoir dès l'identification du véhicule à remplacer avec une unité d'affaires, donner à cette dernière une estimation réaliste du délai prévu pour recevoir le nouveau véhicule.

RÉPONSE

3.7.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.8. Reddition de comptes

3.8.A. Contexte et constatations

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 au sein de la structure pour que des décisions éclairées soient prises au moment opportun. C'est donc dans cette perspective que nous avons examiné les mécanismes de reddition de comptes en place pour déterminer s'ils permettaient d'informer adéquatement les décideurs.

Tout d'abord, depuis le regroupement des activités liées à la Gestion du matériel roulant, le SMRA a rendu compte à l'ensemble des unités d'affaires lors de deux rencontres annuelles, l'une tenue au printemps 2018 et l'autre à l'automne 2019. Le SMRA y a présenté respectivement ses réalisations comme suit :

- Pour l'année 2017 : le bilan des acquisitions de véhicules (en termes de nombre de véhicules par classe), l'amélioration ou la détérioration du déficit cumulé par catégorie de véhicules, les classes de véhicules ayant fait l'objet de standardisation;
- Pour les 8 premiers mois de l'année 2019 : le bilan des acquisitions (en nombre et en valeur des véhicules reçus et à recevoir), le pourcentage (global) de rattrapage du déficit cumulé de désuétude pour la fin 2019, les classes de véhicules ayant fait l'objet de standardisation.

En octobre 2018, le SMRA a aussi produit un bilan de l'implantation suite au regroupement de la fonction matériel roulant, au moment de présenter un dossier décisionnel au conseil municipal pour justifier le renouvellement de sa compétence concernant les activités liées à la gestion du matériel roulant. Le SMRA y indiquait qu'il avait notamment travaillé sur la standardisation, l'électrification du parc de véhicules et sur l'élimination de la désuétude. Nous constatons qu'il fournissait les résultats atteints sur les deux premiers sujets, mais non sur le rattrapage de la désuétude. Toujours dans ce bilan, le SMRA rendait également compte des résultats obtenus suite aux sondages réalisés en 2017 et en 2018 auprès des unités d'affaires (p. ex. les éléments les plus appréciés, les éléments qui se sont le plus améliorés, les éléments les moins appréciés). De plus, le SMRA présentait les résultats atteints pour les 10 indicateurs établis à partir des grandes préoccupations de la Ville et du SMRA (p. ex. le délai moyen d'immobilisations, le nombre de kilomètres parcourus entre deux bris anormaux). Selon nous, ce bilan était pertinent et utile, mais un exercice semblable n'a pas été refait pour l'année 2019. Par conséquent, depuis cet exercice, le SMRA n'a pas rendu compte sur l'atteinte des objectifs et l'évolution des différentes initiatives qu'il s'était engagé à mettre en place auprès des unités d'affaires (p. ex. de réduire les délais d'acquisition suite aux demandes des clients, de poursuivre la Stratégie pour favoriser le rajeunissement du parc et d'assurer la disponibilité des véhicules, de raffiner et de mettre à jour les données relatives à la gestion

du parc de véhicules). Nous croyons qu'un bilan sur le regroupement devrait être fait annuellement, sans attendre qu'un nouveau dossier décisionnel soit produit en vue de renouveler la compétence du conseil municipal dans la gestion de la fonction du matériel roulant.

Nous avons aussi constaté que le SMRA rend compte annuellement de ses réalisations par le biais de présentations budgétaires. Dans les documents présentés en 2018 et en 2019, le SMRA a notamment fait état de l'évolution de l'exercice de standardisation des véhicules, de l'évolution des remplacements des véhicules et des équipements conventionnels par des modèles électriques ou hybrides. Le SMRA y mentionnait également qu'il visait toujours l'élimination du déficit cumulé de désuétude sur quatre ans et qu'il maintenait la Stratégie globale d'investissement décennale.

En plus des présentations dont il a été question dans les paragraphes précédents, nous nous serions attendus à retracer une reddition de comptes rapprochant les réalisations aux objectifs et aux cibles établis et principalement pour ce qui est de la mise en œuvre de la Stratégie des véhicules et des équipements. Par contre, comme nous avons abordé dans la section 3.1., le fait que les objectifs n'aient pas été libellés en des termes mesurables rendait l'exercice difficile. Nous nous attendions également à ce que le SMRA ait démontré aux instances le degré d'atteinte des bénéfices escomptés depuis le regroupement de la fonction du matériel roulant. Or, une telle reddition de comptes regroupant tous ces éléments n'a pas été produite à ce jour par le SMRA.

Nous croyons que des mécanismes de reddition de comptes devraient être mis en place en vue d'informer les décideurs sur l'évolution de la désuétude de la flotte de véhicules et d'équipements spécialisés, sur le degré de mise en œuvre de la Stratégie par rapport à ce qui était prévu au moment de son approbation, sur les résultats atteints par les différentes initiatives mises en place et finalement sur le degré d'atteinte des bénéfices escomptés depuis le regroupement de la fonction du matériel roulant. Évidemment cette reddition de comptes devrait faire ressortir, s'il y a lieu, les conséquences de poursuivre simultanément d'autres objectifs comme la standardisation et l'acquisition de véhicules électriques, sur la mise en œuvre de la Stratégie.

RECOMMANDATION

3.8.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques sur l'évolution de la désuétude de la flotte de véhicules et d'équipements, sur le degré de mise en œuvre de la Stratégie d'investissement, sur les résultats atteints par les différentes initiatives mises en place et sur le degré d'atteinte des bénéfices escomptés depuis le regroupement de la fonction du matériel roulant, afin de permettre une prise de décisions éclairées par les décideurs.

RÉPONSE

3.8.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.9. Évaluation du mode de remplacement des véhicules et des équipements selon de bonnes pratiques

3.9.1. Disponibilités des données

3.9.1.A. Contexte et constatations

Pour mettre de l'avant une approche de gestion de la désuétude d'une flotte de véhicules en s'appuyant sur les bonnes pratiques de l'industrie, il est nécessaire d'avoir, en plus d'un inventaire connu, un certain nombre de données, comme les suivantes :

- Âge du véhicule;
- Coût en carburant (ou consommation de carburant);
- Coût d'entretien et de réparation;
- Utilisation qui en est fait du véhicule, c'est-à-dire la distance totale parcourue;
- Coût d'achat du véhicule;
- Condition générale du véhicule.

Comme présenté au tableau 11, à l'exception de la condition générale du véhicule et de ses coûts en carburant, les autres données sont théoriquement disponibles dans une ou l'autre des bases de données ou outils utilisés par le SMRA. L'absence d'information sur le coût en carburant consommé par un véhicule peut être compensée par la connaissance de l'utilisation du véhicule (le kilométrage parcouru).

Tableau 11 – Types de données figurant dans les bases de données et les outils du Service du matériel roulant et des ateliers pour la gestion des véhicules

DONNÉES	INVFLOTTE	MIR	COENCORP	MAXIMO (SERVICE DE POLICE DE LA VILLE DE MONTRÉAL)
Âge du véhicule	Indirectement ^[a]	Indirectement ^[a]	Non	Oui
Coût en carburant	Non	Non	Non	Non
Coût d'entretien et de réparation	Non	Oui	Non	Oui
Kilométrage parcouru	Non	Oui	Oui	Oui
Coût d'achat du véhicule ou la valeur de remplacement	Oui	Non	Non	Oui
Condition générale du véhicule	Non	Non	Non	Non

^[a] L'année de mise en service du véhicule est une donnée connue, il est donc possible d'évaluer son âge.

Partant du point que ces données devraient être collectées, nous avons cherché à déterminer dans quelle proportion elles étaient disponibles pour chaque véhicule de la flotte de véhicules de la Ville et la fiabilité que ces données pouvaient avoir. Pour ce faire, nous avons examiné la présence de ces valeurs pour les 223 véhicules de notre échantillon.

De cette analyse, nous constatons que :

- l'âge du véhicule est une donnée disponible par calcul en s'appuyant sur son année de fabrication ou de mise en service pour 99,6 % de l'échantillon;
- un coût d'entretien et de réparation est disponible pour 89,2 % de l'échantillon. Cependant, nous avons observé :
 - qu'il puisse y avoir plusieurs années sans coûts d'entretien et de réparation pour un véhicule, il devrait y avoir au moins un entretien annuellement;
 - que le taux horaire des mécaniciens était ajusté à la hausse ou à la baisse par rapport au taux moyen que le SMRA prétend utiliser afin de refléter les différences dans les types de réparation entre différentes classes de véhicules. Ceci affecte alors le coût réel de l'entretien ou de la réparation d'un véhicule.

- le kilométrage parcouru par les véhicules est disponible pour 140 véhicules sur les 170 encore en activité dans notre échantillon, ce qui représente 82,3 % des véhicules en activité dans l'échantillon, voici le détail :
 - Les données provenant de MAXIMO pour les véhicules du SPVM sont relevées une fois par mois dans chaque unité du SPVM, et la valeur de l'odomètre est comparée à la valeur du mois précédent pour le même véhicule afin de contrôler la qualité de la lecture;
 - Les données provenant de MIR sont des relevés d'odomètre que les mécaniciens font lors d'une réparation ou d'un entretien. Selon le SMRA, il n'y a pas de contrôle sur ces valeurs saisies en atelier;
 - Le kilométrage peut également être lu dans la base de données associée à Coencorp. Toutefois, selon le SMRA, il n'y a pas de contrôle sur la valeur de l'odomètre que peut saisir l'utilisateur d'un véhicule lors du ravitaillement à un poste de carburant de la Ville. De plus, il n'y a pas de corroboration entre ces valeurs saisies à la pompe et celles saisies en atelier.
- Le prix réel de l'achat d'un véhicule n'est disponible que pour 65,5 % de l'échantillon.

Sur la base de notre échantillon, la qualité des données pour les coûts d'entretien et de réparation ainsi que celles pour l'utilisation des véhicules et des équipements nous apparaît faible. Nous sommes d'avis que des mécanismes doivent être mis en place dans les plus brefs délais pour que le SMRA puisse disposer de données disponibles et fiables pour l'ensemble de sa flotte de véhicules et d'équipements.

RECOMMANDATION

3.9.1.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de se doter de procédures encadrées pour effectuer périodiquement des contrôles sur les nouvelles données saisies dans les différentes bases de données utilisées pour gérer la flotte de véhicules à la Ville, et ce, afin de s'assurer d'un niveau élevé de la qualité des données et ainsi pouvoir faire une gestion de la flotte en s'appuyant sur des données crédibles et fiables.

RÉPONSE

3.9.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

3.9.2. Bonnes pratiques en matière de gestion de la désuétude d'une flotte de véhicules

3.9.2.A. Contexte et constatations

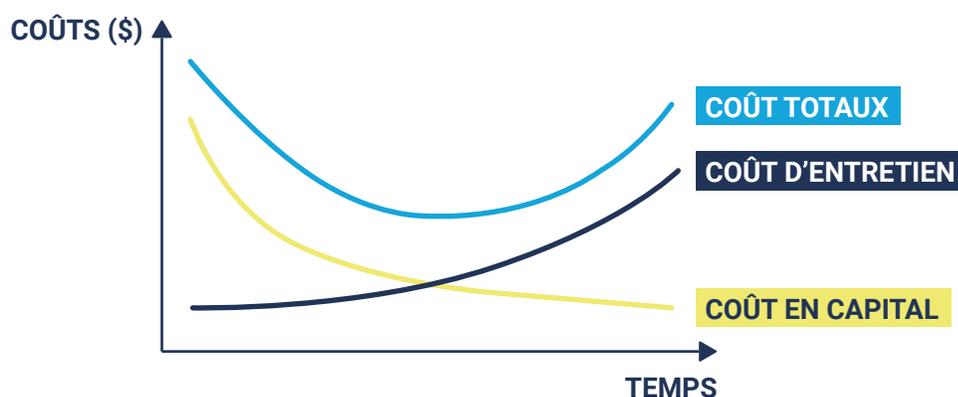
Pour démontrer l'importance d'entreprendre une réflexion sur l'approche de gestion de la désuétude, après que trois années se soient écoulées suite au regroupement des activités de la fonction du matériel roulant, nous avons examiné ce qui se fait en matière de bonnes pratiques.

Les bonnes pratiques veulent que le remplacement de véhicules soit appuyé par une analyse économique qui tienne en compte l'utilisation des véhicules. Une analyse de vie économique consiste à priori à effectuer la gestion du cycle de vie des véhicules en tenant compte de l'ensemble des dépenses sur la durée de vie du véhicule. Ceci consiste essentiellement à suivre les dépenses associées au coût en capital d'une part et au coût d'entretien d'autre part :

- Le coût en capital tient compte des coûts d'acquisition, du financement ainsi que de la valeur de revente du véhicule;
- Le coût d'entretien inclut l'ensemble des dépenses associées à l'entretien et à la réparation du véhicule. Ces coûts comprennent tant les dépenses encourues chez des fournisseurs externes que les dépenses directes découlant des travaux réalisés dans les garages de la Ville. Ces dépenses incluent le coût des pièces et le coût de la main d'œuvre.

La figure 1 illustre la fluctuation des dépenses au fil du temps.

Figure 1 – **Fluctuation des dépenses**



La prise en compte de l'ensemble des coûts permet de déterminer le temps opportun de remplacement.

Selon cette approche, le remplacement du véhicule doit être envisagé lorsque la somme du coût en capital et du coût d'entretien est au plus bas, soit dans le creux de la courbe des coûts totaux. Comme à la figure 1, cette courbe étant l'addition de la courbe représentant le coût en capital et de celle représentant le coût d'entretien.

Les bonnes pratiques veulent que cette évaluation des coûts globaux tienne en compte l'utilisation d'un véhicule. Cette utilisation se mesure en kilomètres parcourus ou encore en heures-moteurs, soit en ramenant les coûts sous la forme d'un ratio coût/km ou encore coût/heure moteur. Les coûts retenus étant l'ensemble des coûts d'exploitation pour une année divisé par l'utilisation correspondante. La prise en compte de l'utilisation permet de relativiser l'information recueillie et ainsi, d'avoir une vision objective des dépenses encourues. Prenons l'exemple de deux véhicules identiques de même année qui aurait chacun coûté 10 000 \$ en entretien. Ils peuvent être départagés si leur utilisation respective est prise en considération. Si l'un de ces deux véhicules a parcouru annuellement 1 000 km et l'autre 500 km, leur coût respectif qui tient en compte l'utilisation sera respectivement de 10 \$/km et de 20 \$/km, soit 2 fois plus cher à opérer pour le second véhicule.

Comme nous l'avons mentionné tout au long du présent rapport, le SMRA, à l'exception du SPVM, a établi ses critères de remplacement des véhicules en s'appuyant sur l'âge de ces derniers, sans égard à leur utilisation. Le SMRA considère que la vie utile est atteinte lorsqu'un véhicule a atteint un nombre prédéfini d'années depuis sa mise en service (la durée de vie théorique). Le SMRA ne fait également pas de distinction entre les différents types de vocations pour des véhicules similaires. Donc, nous pourrions dire que des camions 10 roues dédiés à un type de travail spécifique ne seront pas évalués différemment de l'ensemble des camions 10 roues de la Ville, tous ayant une vie utile établie de 10 ans. La non-prise en charge de la vocation du véhicule ne permet pas d'adapter l'âge de remplacement établi par secteur d'activité. De plus, la non-prise

en compte de l'utilisation pourra faire en sorte qu'un véhicule ayant peu de kilométrage, mais ayant atteint sa vie utile théorique sera remplacé alors que d'autres véhicules dont le kilométrage et les coûts d'exploitation sont plus élevés ne seront pas considérés pour être remplacés.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons voulu évaluer si les méthodes de remplacement utilisées par le SMRA, excluant les véhicules utilisés par le SPVM, permettaient d'identifier les véhicules ayant les coûts les plus élevés tout en prenant en considération leur utilisation. Précisons à ce stade que nous avons obtenu des extractions de données du SMRA, à partir de classes de véhicules que nous avons ciblées soit, celles :

- ayant le plus de véhicules actifs;
- ayant le plus de véhicules désuets;
- dont les coûts d'entretien sont les plus significatifs;
- ayant la plus grosse valeur totale;
- ayant la plus grande valeur de désuétude.

Chacune des classes ciblées devait évidemment avoir des remplacements de véhicules. Au total, 14 classes ont été retenues pour les fins de l'analyse.

Pour chacune des classes sélectionnées, les coûts d'entretien des véhicules ont été extraits à partir du logiciel MIR et les kilomètres et heures d'utilisation à partir du système de gestion de carburant (COENCORP). Les données extraites l'ont été pour deux années complètes, soit d'octobre 2017 à septembre 2019. Précisons à ce stade que nous avons obtenu du SMRA les données disponibles et que ce sont celles dont disposeraient les responsables pour prendre des décisions.

Pour les classes sélectionnées, l'ensemble des véhicules et des équipements ont successivement été analysés pour les répartir selon trois critères de comparaison distincts, présentés au tableau 12 qui suit.

Tableau 12 – **Critères d'analyse pour les classes de véhicules et d'équipements sélectionnés**

CRITÈRE	DESCRIPTION	NOMBRE DE VÉHICULES CORRESPONDANTS
1) Rancart-Échantillon (Standard de remplacement du Service du matériel roulant et des ateliers).	Véhicules remplacés et mis au rancart selon la fin de vie utile établie par le Service du matériel roulant et des ateliers.	124 véhicules sur 197 ont des données valides pour faire l'analyse, soit 63 %.
2) Véhicules opérationnels - vie utile atteinte.	Véhicules ayant atteint leur fin de vie utile, mais toujours opérationnels et en fonction.	983 véhicules sur 1 457 ont des données valides pour faire l'analyse, soit 67 %.
3) Véhicules opérationnels, mais qui n'ont pas encore atteint leur fin de vie utile.	Véhicules actifs et opérationnels et qui n'ont pas atteint leur fin de vie utile.	

Précisons que les extractions des données des systèmes ont démontré des lacunes importantes au niveau de la constance et de la fiabilité des données, ce qui confirme les constats que nous avons faits précédemment. Pour cette raison, pour l'ensemble des classes retenues, les véhicules et les équipements n'ont pu être analysés dans leur globalité, faute de données disponibles.

Les principales raisons justifiant les données non retenues pour les fins de l'analyse sont les suivantes :

- Des véhicules qui n'avaient aucune donnée sur les coûts d'entretien et de kilométrage dans leurs deux dernières années en service;
- Des véhicules qui ont des données de kilométrage, mais aucune donnée sur les coûts d'entretien;
- Des véhicules qui ont des données sur les coûts d'entretien, mais aucune donnée de kilométrage ou d'heures machines valides.

Néanmoins, pour les classes sélectionnées, 63 % des véhicules remplacés pour la période ciblée ont pu être analysés (124 véhicules sur 197), par le biais d'une comparaison avec les véhicules et les équipements opérationnels de ces mêmes classes.

Précisons également que pour permettre la comparaison des coûts d'entretien et de réparation, entre les véhicules, le taux horaire utilisé pour les fins d'analyse a été harmonisé pour l'ensemble des bons de travail. Le nombre d'heures travaillées par bon de travail a été comptabilisé à un taux horaire unique de 97 \$/h, qui est le taux effectif actuel du SMRA. De plus, les données de kilométrage et d'heures machines utilisées pour les fins de notre analyse proviennent du système de carburant COENCORP. Nous avons fait plusieurs analyses avec les données

provenant du système de carburant pour chaque véhicule considéré, afin de nous assurer de la qualité de ces données et donc, de leur représentativité de l'utilisation réelle de ces véhicules.

Comme illustré au tableau 13, les résultats de l'analyse pour les classes ciblées et dont l'utilisation se mesure en kilométrage, sont les suivants :

- L'âge moyen des véhicules remplacés selon les standards du SMRA dépasse sa vie utile, pour 5 des 6 classes de véhicules, ce qui peut s'expliquer, du moins en partie, par la désuétude cumulée que le SMRA veut résorber en 4 ans;
- Le coût/km moyen annuel parcouru des classes de véhicules toujours opérationnels et dont la vie utile est atteinte est plus élevé pour 4 des 6 classes de véhicules remplacés. Sur la base de l'échantillon, c'est donc dire que les véhicules remplacés coûtaient moins cher à l'utilisation que les véhicules toujours en service;
- Le coût/km moyen annuel parcouru des autos sous-compactes (classe 134) remplacées est de 1 808 \$ tandis que celui des autos sous-compactes toujours opérationnelles dont la vie utile est atteinte est de 3 819 \$. L'âge moyen est identique pour chacun d'eux, soit 11,1 ans. Le coût des véhicules toujours en service pour cette classe et dont la vie utile est atteinte dépasse de plus de 111 % le coût des véhicules remplacés;
- Le coût/km moyen annuel parcouru des 3 fourgonnettes (classe 179) remplacées et ayant des données valides n'est que de 578 \$ tandis que le coût/km moyen annuel parcouru de 80 fourgonnettes toujours opérationnelles et dont la vie utile est atteinte est de 3 071 \$. Le coût des véhicules toujours en service et dont la vie utile est atteinte dépasse de plus de 421 % le coût des véhicules remplacés.

Comme illustré au tableau 14, les résultats de l'analyse pour les classes ciblées et dont l'utilisation se mesure en heures/moteur, sont les suivants :

- L'âge moyen des véhicules toujours opérationnels et dont la vie utile est atteinte est de 13,5 ans en comparaison de l'âge moyen des véhicules remplacés selon les standards du SMRA est de 10,1 ans.
- Le coût/heure moyen annuel des classes de véhicules toujours opérationnels et dont la vie utile est atteinte est plus élevé que celui des véhicules qui ont été remplacés.

Tableau 13 – Analyse réalisée par le Bureau du vérificateur général
Résultats - Coûts d'entretien en fonction du kilométrage moyen annuel pour les classes de véhicules et d'équipements ciblées

Légende : Les résultats en rouge sont les coûts les plus élevés parmi les trois critères analysés pour chaque type de véhicules
 Les résultats en vert sont les coûts les moins élevés par critère pour chaque type de véhicules

STATUT	DESCRIPTION DES TYPES DE VÉHICULES DE VÉHICULES PAR CLASSE	VIE UTILE SMRA (ANNÉES)	CRITÈRES						RÉFÉRENCE : MOYENNE DE KM ANNUEL PAR TYPE DE VÉHICULES			
			RANCART ÉCHANTILLON (STANDARD DE REMPLACEMENT DU SMRA)			VÉHICULE TOUJOURS OPÉRATIONNEL VIE UTILE ATTEINTE				OPÉRATIONNEL PAS ENCORE ATTEINT SA FIN DE VIE UTILE		
			ÂGE MOYEN (ANNÉES)	COÛT/KM MOYEN ANNUEL	NOMBRE	ÂGE MOYEN (ANNÉES)	COÛT/KM MOYEN ANNUEL	NOMBRE		ÂGE MOYEN (ANNÉES)	COÛT/KM MOYEN ANNUEL	NOMBRE
	134-AUTO SOUS-COMPACTE 4 CYL. 4 PORTES	10	61	11,1	1 808 \$	76	11,1	3 819 \$	252	4,7	1 414 \$	4 408
Classes ayant le plus de véhicules actifs	176-FOURGONNETTE 6 CYL. VITREE	10	16	11,9	2 024 \$	27	10,1	3 570 \$	58	4,2	1 440 \$	4 420
	212-CAMIONNETTE 5001-10000 L.B.CAB. EQUIPE	10	18	12,7	6 229 \$	97	11,8	5 522 \$	221	4,2	4 439 \$	7 101
Classe avec le plus de véhicules désuets	179-FOURGONNETTE 8 CYL. NON-VITREE	10	3	14,0	578 \$*	80	12,5	3 071 \$	26	7,1	1 530 \$	2 134
Classe dont les véhicules ont des coûts d'entretien significatifs	316-CAMION TASSEUR 20-23.9 VG.CU.	10	8	13,0	20 866 \$	8	13,4	26 754 \$	32	3,3	18 872 \$	10 710
	317-CAMION TASSEUR 24-27.9 VG.CU.	10	11	7,7	28 607 \$	6	10,2	8 154 \$	20	3,9	29 371 \$	12 372
TOTAL			117			294			609			
MOYENNE GÉNÉRALE			11,4		6 309 \$		11,7	4 867 \$		4,5	4 355 \$	

* Ces 3 véhicules appartiennent au Service de la gestion et de la planification immobilière et au Jardin botanique de Montréal, deux Services ayant un mode d'utilisation différent des autres unités d'affaires (p. ex. les véhicules du Jardin botanique de Montréal roulent peu et ceux du Service de la gestion et de la planification immobilière font 3 à 4 fois plus de kilométrage que la moyenne).

Tableau 14 – Analyse réalisée par le Bureau du vérificateur général Résultats - Coûts d'entretien en fonction des heures-moteurs annuelles pour les classes de véhicules et d'équipements ciblées

Légende : Les résultats en rouge sont les coûts les plus élevés parmi les trois critères analysés pour chaque type de véhicules
Les résultats en vert sont les coûts les moins élevés par critère pour chaque type de véhicules

STATUT	DESCRIPTION DES TYPES DE VÉHICULES PAR CLASSE	CRITÈRE										RÉFÉRENCE : MOYENNE D'HEURES ANNUELLES PAR TYPE DE VÉHICULES
		RANCART ÉCHANTILLON (STANDARD DE REMPLACEMENT DU SMRA)			VÉHICULE TOUJOURS OPÉRATIONNEL VIE UTILE ATTEINTE			OPÉRATIONNEL PAS ENCORE ATTEINT SA FIN DE VIE UTILE				
		VIE UTILE SMRA (ANNÉES)	NOMBRE (ANNÉES)	ÂGE MOYEN (ANNÉES)	COÛT/ HEURES MOYENNES ANNUELLES	NOMBRE	ÂGE MOYEN (ANNÉES)	COÛT/ HEURES MOYENNES ANNUELLES	NOMBRE	ÂGE MOYEN (ANNÉES)	COÛT/ HEURES MOYENNES ANNUELLES	
Classe avec la plus grosse valeur totale	437-CHARGEURS ROUES 3.00 - 3.99 VG.VU.	12	3	10,0	21 218 \$	1	12,0	22 256 \$	77	5,0	17 094 \$	1 184
Classe dont les véhicules ont des coûts d'entretien significatifs	825-SOUFFLEUSE A NEIGE SUR TRACTEUR	15	4	10,3	12 459 \$	1	15,0	14 922 \$	1	7,0	5 779 \$	321
TOTAL			7			2			78			
MOYENNE GÉNÉRALE				10,1	16 213 \$		13,5	18 589 \$		5,0	16 949 \$	

En conclusion, notre travail d'analyse a permis de démontrer que pour certaines classes ciblées, les décisions de remplacement n'étaient pas toujours des plus économiques. Pour ce faire, plusieurs extractions et plusieurs travaux de corroboration ont dû être effectués par le Bureau du vérificateur général, avec le support du SMRA. De plus, une proportion importante de véhicules n'ont pas été analysés faute de données valides, ce qui ne nous a pas permis d'avoir un portrait complet. Au moment de nos travaux d'audit, le SMRA disait ne pas réaliser ce genre d'analyses pourtant pertinentes lorsqu'il s'agit de gérer une flotte de près de 8 700 véhicules et équipements.

Pour mettre de l'avant une approche de gestion de la désuétude d'une flotte de véhicules en nous appuyant sur les bonnes pratiques de l'industrie, nous considérons que la Ville doit avant tout améliorer la qualité des données qu'elle collige. À défaut de cela, une telle évaluation de la désuétude ne pourra pas être faite sur tous les véhicules et pourrait ne pas être représentative de la réalité en raison de la faible qualité des données utilisées.

De plus, le fait que l'utilisation des véhicules et des équipements et que les coûts d'entretien ne soient pas pris en considération dans le processus de remplacement, ne permet pas au SMRA de cibler systématiquement les véhicules à remplacer les plus onéreux. Par conséquent, des véhicules coûtant moins cher à l'utilisation sont remplacés tandis que d'autres véhicules plus onéreux sont conservés et utilisés. Nous sommes d'avis que des mécanismes devraient être mis en place pour que le SMRA puisse identifier les véhicules à remplacer en tenant compte de leur utilisation, de l'ensemble des coûts associés et de la vocation à laquelle ils sont destinés.

RECOMMANDATION

3.9.2.B. Nous recommandons au Service du matériel roulant et des ateliers de mettre en place des mécanismes lui permettant d'identifier les véhicules à remplacer en tenant compte de leur utilisation, de l'ensemble des coûts associés et de la vocation à laquelle ils sont destinés afin de favoriser des prises de décisions éclairées.

RÉPONSE

3.9.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 1^{er} juin 2020.*

4. CONCLUSION

En 2016, le conseil municipal a pris la décision de regrouper les activités liées à la fonction du matériel roulant en se déclarant compétent pour une période de 2 ans (du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018), laquelle décision a été renouvelée pour 3 années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2021. Cette décision représente un défi important dans une organisation municipale composée de 19 arrondissements et plusieurs services centraux ayant à rendre une multitude de services aux citoyens. Cela devait permettre d'améliorer l'efficacité de la Ville de Montréal (ci-après la Ville) dans la fonction du matériel roulant. Les principaux objectifs par cette restructuration étaient, d'une part, de réduire la désuétude de la flotte de véhicules et d'équipements pour améliorer la prestation de services et de réduire les coûts d'entretien et de réparation. D'autre part, il s'agissait aussi de maintenir à un niveau stable le nombre et la valeur des véhicules détenus par la Ville pour limiter les coûts d'exploitation.

Une Stratégie d'investissement (ci-après Stratégie) a été approuvée par le Directeur général au début 2018 pour établir les besoins en investissements pour les 10 prochaines années. Au moment d'établir cette Stratégie, le portrait de la flotte était alors de près de 7 400 véhicules et équipements, totalisant une valeur de remplacement de 571 M\$ et le déficit cumulé de désuétude était alors établi à 67,3 M\$. Le scénario retenu prévoyait les besoins en investissements requis pour rattraper le déficit cumulé sur 4 ans (de 2018 à 2021), pour remplacer les véhicules ayant atteint leur durée de vie selon le processus en place et pour limiter les acquisitions de véhicules pour combler de nouveaux besoins.

Dès la première année, de nouvelles données sur le nombre de véhicules et leur désuétude ont amené la Ville à revoir le déficit cumulé de désuétude à la hausse, pour un montant de 83 M\$. Le scénario privilégié était toujours un rattrapage sur 4 ans.

Depuis l'approbation de la Stratégie, les budgets requis sont au rendez-vous. Par contre, le déficit cumulé de désuétude n'est pas réduit au rythme prévu et les acquisitions de véhicules pour combler de nouveaux besoins sont plus élevées que prévues.

Considérant l'importance de la flotte de véhicules et d'équipements à gérer (près de 8 700 véhicules au moment de nos travaux), considérant la nécessité pour les unités d'affaires de compter sur la fiabilité des véhicules pour assurer une prestation de services attendue, nos travaux d'audit nous amènent à conclure que les pratiques de gestion en place ne sont pas suffisantes pour s'assurer d'atteindre les objectifs et pour répondre aux besoins des utilisateurs. C'est dans cet esprit, afin d'y remédier, que nous recommandons entre autres à la Ville de :

- formuler des objectifs en des termes mesurables pour l'ensemble des priorités contribuant à la mise en œuvre de la Stratégie pour la gestion de la flotte de véhicules;
- procéder à un exercice de concordance des véhicules figurant dans les différentes bases de données (p. ex. Invflotte, MIR, Maximo pour le Service de police de la Ville de Montréal) et aussi avec ceux réellement sur le terrain;
- actualiser la Stratégie pour tenir compte de nouvelles données sur le nombre de véhicules, des résultats obtenus ou encore de nouveaux objectifs;
- s'assurer de respecter la Stratégie dans un souci d'atteindre les objectifs selon l'échéancier prévu;
- conserver la documentation appuyant toute révision de la Stratégie;
- évaluer périodiquement la mise en œuvre de la Stratégie;
- mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi pour les acquisitions de véhicules (pour comblement de nouveaux besoins) en vue de respecter la Stratégie;
- analyser les délais réels de mise en service en vue d'apporter des correctifs;
- mettre en place des mécanismes de reddition de comptes périodiques sur l'évolution de la mise en œuvre de la Stratégie et sur le degré de réalisation des bénéfices escomptés suite au regroupement des activités de la fonction matériel roulant;
- mettre en place des procédures pour effectuer périodiquement des contrôles sur les données saisies dans les différentes bases de données utilisées pour la gestion de la flotte de véhicules.

La Stratégie répond à une orientation de l'administration municipale. Même si des efforts ont été consacrés à ce jour au rattrapage du déficit cumulé de désuétude, nous considérons qu'au moment de nos travaux d'audit, la Ville ne connaissait pas, le réel degré de mise en œuvre de la Stratégie, selon le scénario prévu. Pour ce faire, nous croyons qu'il faut avant tout améliorer la disponibilité et la qualité des données colligées pour l'ensemble de la flotte de véhicules et d'équipements, et ce, dans les meilleurs délais. Nous croyons également que la Ville doit mettre en place, tout comme les bonnes pratiques le prévoient, des mécanismes permettant l'identification des véhicules à remplacer en tenant compte de leur utilisation, de l'ensemble des coûts associés et de leur vocation afin de prendre les meilleures décisions de gestion, ce qui n'est actuellement pas le cas.

5. ANNEXE

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

Évaluer dans quelle mesure la Ville de Montréal a mis en place une Stratégie d'investissement permettant la mise à niveau (le rattrapage) et un maintien optimal de la flotte de véhicules et d'équipements tout en répondant aux besoins des utilisateurs.

Critères d'évaluation

- Les rôles et responsabilités en matière d'acquisition et de remplacement du matériel roulant sont clairement documentés et communiqués.
- Un inventaire des véhicules et des équipements de la Ville de Montréal est tenu à jour et permet de suivre adéquatement l'évolution de la flotte de véhicules et d'équipements spécialisés utilisée à la Ville de Montréal.
- Les responsables disposent de l'ensemble des données pertinentes en lien avec la flotte de véhicules et des équipements spécialisés pour en gérer le remplacement de manière efficace et efficiente.
- Une Stratégie de gestion de la désuétude, reposant sur des critères techniques et économiques, est supportée par des budgets d'investissement adéquats et est mise en application.
- Des mécanismes sont en place pour recenser et évaluer les besoins des utilisateurs.
- Un processus annuel de planification des acquisitions de véhicules et d'équipements spécialisés est en place conformément à la Stratégie établie et fait l'objet d'un suivi pour en assurer la réalisation comme prévu.
- Des mécanismes de reddition de comptes sont en place pour informer les décideurs sur la gestion du matériel roulant.



4.5.

Gestion de la relève des ressources humaines

Le 6 avril 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

S'assurer que la Ville de Montréal (la Ville) a mis en place des mesures appropriées visant une saine gestion de la relève des postes stratégiques et à haute vulnérabilité afin de maintenir la prestation de services aux citoyens.

RÉSULTATS

Un nombre important d'employés sont éligibles à la retraite au cours des prochaines années et le nombre de départs volontaires ainsi que le taux de roulement sont en hausse. Parallèlement, le comblement des postes est devenu plus difficile en raison des réalités du marché de l'emploi. Depuis 2008, diverses démarches ont été initiées par la Ville en vue d'adresser des enjeux de main-d'œuvre (MO). Certaines mesures ont été mises en place pour solutionner des problématiques rencontrées. La plus récente démarche de la « Gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) », déployée depuis janvier 2019, est une priorité organisationnelle du directeur général. Le succès de cette démarche réside dans la réunion de plusieurs conditions gagnantes. À la suite de nos travaux, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées considérant les principaux aspects suivants :

- Les rôles et les responsabilités de l'ensemble des intervenants, impliqués dans chacune des étapes du processus de gestion de la relève, ne sont pas clairement communiqués;
- Les unités d'affaires ne disposent pas facilement et en continu d'un ensemble de données pertinentes pour l'établissement d'un diagnostic complet et de qualité sur l'état de la MO;
- La gestion de la relève est effectuée de façon réactive lorsque surviennent des problématiques et les unités d'affaires assument à même leur budget de fonctionnement les coûts relatifs aux mesures mises de l'avant;
- Les mesures identifiées pour atténuer les vulnérabilités ne sont pas intégrées dans des plans d'action en fonction de leurs impacts sur la prestation de service et sur les orientations stratégiques, pour faciliter le suivi sur leur mise en œuvre selon les échéanciers et les budgets établis;
- Des lacunes en formation ou en information sont présentes à toutes les étapes du processus de gestion de la relève, et ce, pour l'ensemble des parties prenantes impliquées;
- Des objectifs mesurables n'ont pas été établis à ce jour pour mesurer les bénéfices escomptés de la démarche de la GPRH et des mécanismes de reddition de comptes n'ont pas été prévus à ce jour.

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

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

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord et nous fournirons leurs commentaires ultérieurement.



TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	303
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	306
3. Résultats de l'audit	307
3.1. Rôles et responsabilités	310
3.2. Gestion de la relève par les unités d'affaires	316
3.2.1. Diagnostic de la main-d'oeuvre	317
3.2.1.1. Portrait de la main-d'oeuvre	318
3.2.1.2. Identification des postes stratégiques et à haute vulnérabilité	322
3.2.2. Mesures et plans d'action	328
3.2.3. Suivi des mesures	336
3.3. Reddition de comptes	337
3.4. Pérennité de la démarche de Gestion prévisionnelle des ressources humaines	340
4. Conclusion	342
5. Annexes	344
5.1. Objectif et critères d'évaluation	344
5.2. Processus de Gestion prévisionnelle des ressources humaines	345

LISTE DES SIGLES

CRHA	Ordre des conseillers en ressources humaines agréés
GPMO	Gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre
GPRH	Gestion prévisionnelle des ressources humaines
GRH	Gestion des ressources humaines
MO	main-d'œuvre
PARH	Direction partenaires d'affaires ressources humaines
PQMO	<i>Plan quinquennal de main-d'œuvre 2014-2018</i>
RH	Ressources humaines
SIM	Service de sécurité incendie de Montréal
SRH	Service des ressources humaines
SST	santé et sécurité au travail



1. CONTEXTE

Au cours des dernières années, le portrait de l'emploi a grandement évolué. Ainsi, selon Statistique Canada, le vieillissement de la population s'accélérera entre 2011 et 2031 puisque les baby-boomers atteindront, durant cette période, l'âge de 65 ans¹. Toujours selon Statistique Canada, les personnes de 25 à 54 ans sont considérées comme le principal groupe d'âge actif, en raison de leur forte participation sur le marché du travail. Ce groupe d'âge a toutefois diminué au cours des dernières années, passant de 54 % en 2007 à 49 % en 2016. Cette proportion devrait continuer à diminuer et pourrait même s'établir à 46 % en 2026². L'Institut du Québec³ souligne, quant à lui, que le vieillissement de la population deviendra le principal frein à la croissance de l'emploi au Québec. Présentement, plusieurs générations constituent la population active sur le marché de l'emploi. Les nouvelles générations ont une vision du marché du travail différente des baby-boomers et leur comportement est caractérisé par un désir de concilier leur vie privée et leur vie au travail. Elles n'hésitent pas à changer d'emploi si de meilleures conditions se manifestent, et par conséquent, ne travaillent pas forcément au même endroit jusqu'au jour de la retraite.

Les facteurs tels les changements technologiques et la rareté des compétences dans certains secteurs d'activité ont également des incidences majeures sur le marché de l'emploi. Dans un tel contexte, les organisations font aujourd'hui face à de réels risques d'affaires. Si elles ne parviennent pas à répondre aux besoins actuels et futurs de main-d'œuvre (MO), elles risquent de compromettre l'atteinte de leurs objectifs.

Dans le cas de la Ville de Montréal (la Ville), ces facteurs sont aussi préoccupants puisqu'elle est confrontée depuis les dernières années à des enjeux de renouvellement de la MO, d'attraction de nouvelles ressources et de fidélisation des employés municipaux. Déjà en 2008, la Ville avait évalué un nombre important de départs prévisibles à la retraite, sur une période de 5 ans (de 2008 à 2012), soit 17 % des employés permanents, 23 % des cadres de direction, 20 % des cadres administratifs et 15 % des professionnels scientifiques⁴. Ces départs pour la retraite représentaient alors des défis pour la Ville et exigeaient que la transition de la MO soit planifiée, faute de quoi, la pression sur les opérations serait telle

¹ Croissance démographique : l'accroissement migratoire l'emporte sur l'accroissement naturel, Statistique Canada, 9 octobre 2014.

² L'incidence du vieillissement de la population sur les taux d'activité du marché du travail, Statistique Canada, 14 juin 2017.

³ Bilan 2018 de l'emploi au Québec : L'émergence d'un clivage entre la métropole et les régions.

⁴ Source : La Gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre à la Ville de Montréal – une pratique de gestion à introduire, octobre 2008.

que la prestation de services aux citoyens risquait d'être affectée. Depuis 2008, diverses démarches ont été initiées par la Ville en vue de planifier les besoins en MO pour faire de la gestion de la relève. Au cours de cette même période, des engagements et des orientations ont également été pris par les élus et l'administration municipale.

Premièrement, la Direction générale et le Service du capital humain⁵ ont amorcé en juin 2008 le déploiement d'une démarche de « Gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre » (GPMO) devant appuyer et encadrer l'ensemble des unités d'affaires dans l'élaboration d'un *Plan de main-d'œuvre 2009-2011*. Cette démarche consistait à prévoir les besoins futurs en MO et à évaluer dans quelle mesure les ressources humaines (RH) disponibles permettaient de répondre à ces besoins. Les bénéfices anticipés étaient les suivants :

- Assurer les ressources en nombre suffisant et selon les compétences requises;
- Ajuster la prestation de services en fonction des enjeux organisationnels et budgétaires;
- Diminuer le risque d'affaires lié aux vulnérabilités de la structure d'effectifs;
- Assurer le transfert de l'expertise et la préparation de la relève.

L'exercice s'est soldé par l'élaboration de plans de MO par plusieurs unités d'affaires et par la mise en place d'un certain nombre de mesures corporatives.

Deuxièmement, une *Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre de la Ville de Montréal* a été approuvée par le comité exécutif le 28 septembre 2011. Par cette politique, la Ville s'est engagée notamment à « ...préparer une relève pour les postes stratégiques ou à haute vulnérabilité ». Il y est aussi mentionné que :

« ...la planification de la main-d'œuvre ayant pour but d'identifier les besoins en ressources humaines pour assurer la réalisation des objectifs d'affaires, doit se faire de façon intégrée à la préparation annuelle du budget de la Ville. Cette planification tient compte notamment des départs à la retraite, des possibilités d'abolition de postes permanents, lorsqu'il est possible de le faire et des besoins de remplacements de ressources ».

Troisièmement, en 2012, le directeur général de l'époque a demandé aux unités d'affaires de faire un nouvel exercice de planification de la MO pour la période 2012-2014. L'exercice s'est soldé par l'élaboration de plans de MO par la quasi-totalité des unités d'affaires et par la mise en place d'un certain nombre de mesures.

Quatrièmement, en 2014, le *Plan quinquennal de main-d'œuvre 2014-2018* (PQMO) a été introduit comme une nouvelle priorité organisationnelle de la Direction générale, ayant pour objectif l'amélioration de la performance de la Ville. Pour ce faire, un objectif de réduction nette de 2 200 employés a été fixé et devait

⁵ Devenu Service des ressources humaines (SRH) depuis 2014.

généraliser une économie de 240 millions de dollars, soit 10 % de la masse salariale de 2013. Le PQMO visait des abolitions de postes lors de démissions ou de départs à la retraite, soit un poste vacant sur deux (trois postes vacants sur quatre dans des unités ciblées), et ce, peu importe le motif, du poste devenu vacant. La mise en œuvre de ce plan devait être modulée en fonction « *...des engagements prioritaires de la Ville, des caractéristiques des services et des arrondissements et de la décision de celle-ci de maintenir ou même développer son expertise interne dans certains secteurs d'activités stratégiques ou névralgiques* ». En aucun moment, il n'a été demandé de cesser formellement la GPMO, alors qu'elle a été délaissée par les unités d'affaires.

Un sommaire des résultats du PQMO a été produit en 2019 par le SRH et fait état de 1 744 abolitions de postes réalisées entre 2014 à 2018 sur un objectif de 2 200⁶.

Finalement devant l'actualisation des constats alarmants sur les effectifs devant prendre leur retraite dans les 5 prochaines années (soit 25 % de 2018 à 2022), sur l'augmentation du taux de roulement des employés, sur une hausse des démissions entre 2014-2017, de même que les réalités du marché de l'emploi, une nouvelle démarche appelée « Gestion prévisionnelle des ressources humaines » (GPRH) a été déployée en janvier 2019. Cette démarche était en réponse à l'une des priorités organisationnelles de 2019 établie par le directeur général soit « *...répondre pro **activement** aux différents enjeux pour assurer une main-d'œuvre disponible et qualifiée* ». Elle se définit comme :

« ...un processus dynamique et concerté de gestion qui vise à anticiper, en tenant compte de l'environnement interne et externe de l'entreprise, des besoins quantitatifs et qualitatifs en termes de ressources humaines afin d'assurer à terme la disponibilité des compétences nécessaires à l'entreprise⁷ ».

Cette démarche vise notamment :

1. l'identification des vulnérabilités en matière de RH de l'organisation;
2. la synthèse des besoins transversaux de l'organisation;
3. des recommandations de stratégies appropriées et la mise en œuvre de plans d'action par les gestionnaires et les intervenants en RH.

Il est important de souligner que la démarche GPRH est en essence équivalente à la GPMO, toutes deux visaient à anticiper et à planifier les besoins en RH sur un horizon de trois ans, compte tenu de l'environnement interne et externe de la Ville.

⁶ PQMO 2014-2018 – Sommaire des résultats 2018 et Résultats cumulatifs 2014-2018, SRH, 10 avril 2019.

⁷ Charte de projet – GPRH, 16 janvier 2019.

Au moment de produire ce rapport d'audit, la démarche de GPRH était toujours en cours de déploiement. Des diagnostics ont été produits par les unités d'affaires en octobre 2019. La prochaine étape est l'élaboration de plans d'action par les unités d'affaires. L'échéancier prévu est juin 2020. Précisons que la mise en œuvre des mesures proposées ne se fera sentir qu'ultérieurement.

2. OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

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

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville a mis en place des mesures appropriées visant une saine gestion de la relève des postes stratégiques et à haute vulnérabilité, afin de maintenir la prestation de services aux citoyens.

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 1^{er} janvier 2018 au 30 septembre 2019, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mai 2019 et février 2020. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 6 avril 2020.

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

- Le Service des ressources humaines⁸;
- Le Service de l'évaluation foncière;
- Le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM);
- L'arrondissement de Saint-Léonard;
- L'arrondissement de Verdun;
- L'arrondissement de Ville-Marie;
- L'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

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 et au directeur général 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 directrice générale adjointe par intérim aux Services institutionnels, au directeur général adjoint du Service aux citoyens et à la directrice du Service de la 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

Préambule – La gestion de la relève

D'entrée de jeu, bien que des terminologies différentes (la GPMO, la GPRH, la planification de la relève) soient employées dépendamment des références consultées, il convient de préciser que la gestion de la relève est un processus qui vise à identifier et à réduire les écarts entre les ressources actuelles de MO et les besoins futurs de l'organisation par la mise en place de mesures appropriées. L'objectif de la gestion de la relève étant d'assurer une MO disponible et qualifiée au moment requis pour l'atteinte des objectifs de l'organisation.

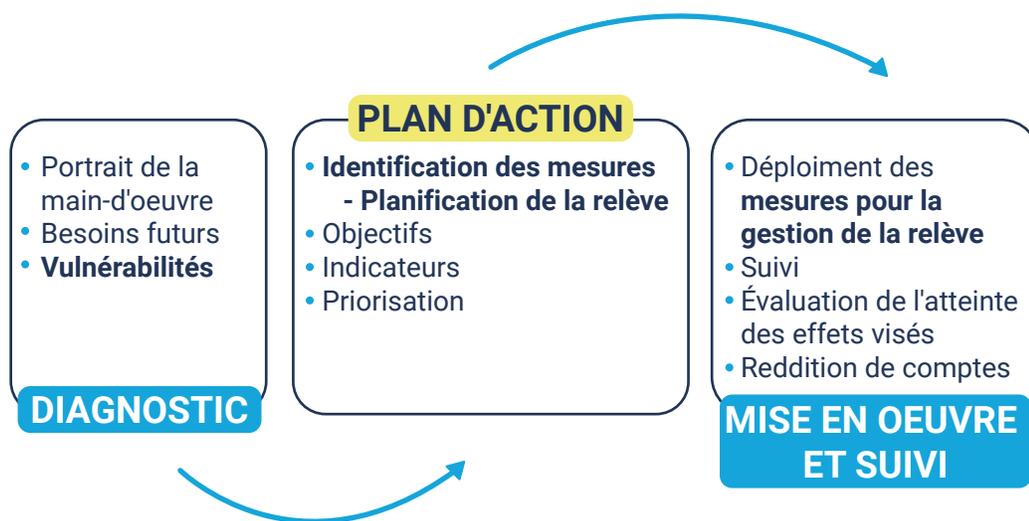
Il convient de préciser qu'une démarche de GPRH devrait se réaliser pour l'ensemble des effectifs. Toutefois, selon les orientations qui sont privilégiées par l'organisation, il peut être décidé d'appliquer la démarche à un secteur d'activités, à des groupes d'emplois spécifiques ou encore à des emplois présumés

⁸ Le SRH n'a pas été audité en tant qu'unité d'affaires gérant la relève pour ses propres employés, mais bien en tant que Service offrant des services de gestion des ressources humaines (GRH) pour l'ensemble des unités d'affaires.

vulnérables et importants pour l'organisation. Les bonnes pratiques⁹ suggèrent une planification sur un horizon de deux à cinq ans.

Ainsi tel qu'illustré dans le diagramme suivant, le processus de gestion de la relève implique trois étapes clés.

Diagramme 1 – Processus de la gestion de la relève



La gestion de la relève implique dans un premier temps un diagnostic basé sur des données à la fois qualitatives et quantitatives de l'état actuel de la MO, l'identification des besoins futurs et un comparatif entre les deux constats pour en dégager des écarts ci-après appelés « vulnérabilités ». À titre d'exemples, ces vulnérabilités peuvent être, notamment, des postes qui deviendront vacants par les départs à la retraite, des postes exigeant de nouvelles compétences en raison de nouvelles activités, de préoccupations environnementales, de changements technologiques envisagés ou encore l'impact d'une réorganisation du travail.

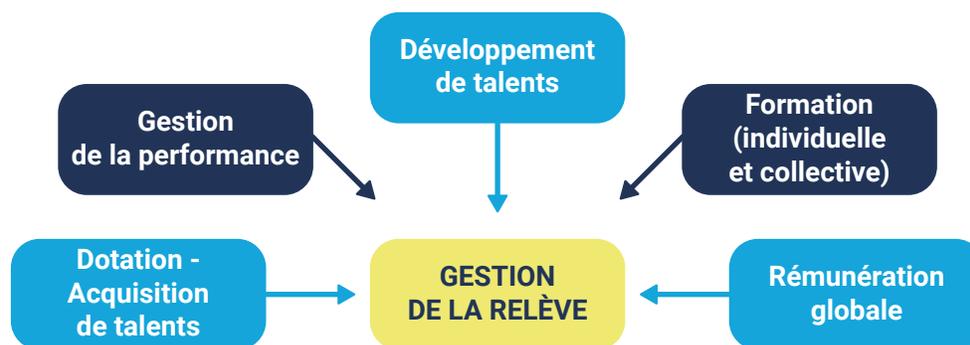
Dans un deuxième temps, sur la base des vulnérabilités identifiées, des mesures doivent être prévues afin d'en réduire les effets négatifs et ainsi favoriser la disponibilité d'une MO qualifiée et en temps opportun. Ces mesures, qui renvoient à différents volets des RH illustrés au Diagramme 2, doivent être priorisées et intégrées dans un plan d'action. À titre d'exemple, des mesures pour assurer la relève sont notamment les suivantes :

- Formation et développement de compétences;
- Transfert de connaissances;
- Organisation du travail;
- Déploiement de mesures d'attraction et de fidélisation.

⁹ À titre d'exemple, les pratiques provenant de l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréés (CRHA).

Finalement, en support au déploiement des mesures retenues au plan d'action établi, des mécanismes de suivi doivent être mis en place pour en évaluer le degré d'atteinte et permettre d'effectuer une reddition de comptes sur la gestion de la relève.

Diagramme 2 – **Relation entre les stratégies des ressources humaines et de la gestion de la relève¹⁰**



Ainsi, la gestion de la relève doit être intégrée aux autres stratégies de gestion des RH, qui sont notamment l'acquisition de talents, la gestion de la performance, le développement des compétences ou encore la formation.

Les bonnes pratiques soulignent également le rôle crucial des gestionnaires dans une gestion prévisionnelle de la main-d'oeuvre. Ces derniers doivent se sentir responsables du développement de leur relève. Ils doivent également avoir les qualités requises pour l'évaluation de la performance, l'identification des besoins de développement et l'accompagnement de leurs ressources.

Une gestion efficace de la relève ne peut pas être une réussite sans l'engagement réel des gestionnaires de tous les niveaux hiérarchiques, en commençant par les cadres supérieurs, ce qui à défaut comporte un coût important et un risque certain pour l'organisation (p. ex. un taux de roulement élevé entraîne une augmentation des efforts en dotation, en formation et en mobilisation de la MO).

Pour la présente mission d'audit, nous avons considéré la gestion de la relève particulièrement pour les « postes stratégiques » et les « postes à haute vulnérabilité », en raison de l'engagement de la Ville, à préparer une relève pour ce type de postes, dans sa *Politique de dotation et de gestion de la main-d'oeuvre* (ci-après la Politique), adoptée par le comité exécutif, le 28 septembre 2011. De plus, cela rejoint en partie l'une des priorités organisationnelles du directeur général actuel. Il s'agit donc de postes qui ont un impact significatif sur l'atteinte des objectifs et des priorités organisationnelles (p. ex. des postes stratégiques (plus long à combler que pour des postes techniques), des postes nécessitant une expertise pointue et des postes en pénurie de MO sur le marché).

¹⁰ Source : « Mise en place d'un *Programme de gestion de la relève efficace* : Trois questions cruciales », CRHA, 19 novembre 2012.

3.1. Rôles et responsabilités

3.1.A. Contexte et constatations

Un processus comme celui de la gestion de la relève concerne l'ensemble de l'organisation municipale. D'une part, les unités d'affaires ont une prestation de services à maintenir selon leurs responsabilités respectives. Elles ont aussi des objectifs stratégiques ou opérationnels à atteindre. Pour ce faire, les unités d'affaires sont responsables de gérer la relève en vue de disposer des ressources nécessaires, en nombre et en compétences. D'autre part, la gestion de la relève implique le recours à des intervenants en RH agissant à titre d'experts ou de conseillers. Dans une structure organisationnelle complexe comme celle de la Ville, les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis et communiqués pour favoriser la prise en charge des enjeux de relève, l'atteinte des objectifs stratégiques et le maintien de la prestation de services pour l'ensemble de l'organisation.

Il est d'abord important de présenter le partage des rôles et des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines (GRH). C'est en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal* (ci-après la *Charte*) que les pouvoirs de GRH sont partagés entre le conseil de Ville, le comité exécutif et les conseils d'arrondissement. Pour ce qui est du comité exécutif, il a délégué par voie de règlement, certains pouvoirs en matière de RH, au directeur général de la Ville, au SRH et aussi à des fonctionnaires de différents niveaux hiérarchiques. Pour ce qui est des conseils d'arrondissement, chacun d'eux a aussi délégué certains pouvoirs à des fonctionnaires de différents niveaux hiérarchiques.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons examiné dans quelle mesure les rôles et les responsabilités, en matière de la gestion de la relève, avaient été définis et communiqués à l'ensemble des unités d'affaires.

Rôles et responsabilités officiellement communiqués

Tout d'abord, c'est par le biais de la Politique adoptée par le comité exécutif, le 28 septembre 2011 que la Ville s'est engagée, entre autres à préparer une relève pour les postes stratégiques ou à haute vulnérabilité. La Politique, actuellement en vigueur, définit les responsabilités des différents intervenants concernés par la gestion de la MO et la dotation. La Politique détermine aussi les règles et les paramètres qui orientent les activités de dotation des postes ainsi que d'autres volets de la gestion de la MO, comme la relève, le transfert d'expertise et le réemploi de retraités.

En termes de responsabilités, elle prévoit que le SRH¹¹ :

- est le responsable corporatif de l'application de la Politique et de l'établissement des règles et des mécanismes régissant les processus de dotation;
- réalise le processus de dotation pour les unités d'affaires dans le comblement de postes.

Elle prévoit aussi que les gestionnaires (relevant des unités d'affaires) :

- sont responsables de l'application de la Politique et le comblement des postes de leur unité administrative;
- déterminent leurs besoins en MO et postes à combler;
- s'assurent que les exigences des postes à combler soient conformes aux emplois et à leur application.

Par ailleurs, le *Règlement sur les services*, approuvé par le conseil municipal en 2014, précise que le SRH est responsable de la dotation, des relations de travail, du soutien-conseil à la gestion, du développement de l'organisation, de la santé et du mieux-être, de la gestion de la rémunération et de la paie.

Pour répondre à ces responsabilités, la structure organisationnelle de 2019 du Service prévoit cinq directions. Comme diffusé sur le site intranet du SRH, quatre directions sont désignées comme « centres d'expertise » dans leur secteur d'activités respectif. La cinquième, « Direction partenaires d'affaires ressources humaines », connue sous le nom de la Direction PARH, rend des services aux services centraux (services de première ligne), depuis 2016, et également à l'arrondissement de Lachine. Les responsabilités des quatre directions ayant un rôle d'expertise (les services rendus sont considérés être de deuxième ligne) sont présentées au tableau 1 alors que celles figurant à l'offre de services de la Direction PARH sont présentées au tableau 2.

¹¹ Au moment de l'approbation de la Politique, le Service s'appelait Service du capital humain.

Tableau 1 – **Service des ressources humaines**
Répartition des responsabilités d'expertise

DIRECTION	RESPONSABILITÉS
Direction de la dotation, des talents et du développement organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Acquisition de talents et dotation des postes. • Évaluation et développement des compétences. • Formation. • Gestion de la relève (programmes corporatifs). • Accompagnement en transformation organisationnelle et gestion du changement (projets majeurs corporatifs).
Direction des relations de travail	<ul style="list-style-type: none"> • Négociation d'ententes collectives du travail. • Interprétation des conventions collectives. • Mise en œuvre d'outils d'application des conventions collectives. • Traitement des griefs et gestion du rôle d'arbitrage. • Formation. • Service-conseil en gestion de redressement disciplinaire ou administratif.
Direction de la santé, de la sécurité et du mieux-être	<ul style="list-style-type: none"> • Prévention des accidents de travail. • Gestion de la présence au travail. • Programme d'aide aux employés. • Soutien à l'application de la <i>Politique de respect et civilité en milieu de travail</i>.
Direction de la rémunération globale et des systèmes d'information des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Structure organisationnelle et usage des emplois. • Développement et gestion de la rémunération et des avantages sociaux. • Production de la paie. • Système d'information de gestion.

Source : site intranet – SRH, information en date du 31 janvier 2020.

Tableau 2 – **Service des ressources humaines** **Direction – Partenaires d'affaires des ressources humaines**

RESPONSABILITÉS SELON L'OFFRE DE SERVICES DE 2016

- Planification de la main-d'œuvre :
 - Identifier et planifier les besoins de main-d'œuvre;
 - Analyser les impacts du *Plan quinquennal de main-d'œuvre 2014-2018* par unité et évaluer des scénarios de maintien ou de révision d'offres de services aux directions des services, en accompagnement aux directeurs;
 - Identifier des postes à expertises critiques;
 - **Planifier la relève;**
 - Transfert d'expertises.
- Gestion de la performance.
- Développement des compétences :
 - Accompagnement des gestionnaires dans l'analyse des besoins et de **préparation de la relève;**
 - Organisation d'activités ciblées de promotion des opportunités de carrières aux employés pour les postes en pénurie et pour des emplois spécifiques.
- Relations de travail.
- Gestion de la rémunération et structure des emplois :
 - Produire pour les gestionnaires les données requises pour le suivi de l'effectif, l'élaboration de statistiques liées aux mouvements de personnel (p. ex. l'absence pour maladie, le *Plan quinquennal de main-d'œuvre 2014-2018*) et autres indicateurs de performance.
- Changements organisationnels.
- Gestion des retours au travail et l'orientation des dossiers complexes.

Source : site intranet – SRH, information en date du 31 janvier 2020.

Nous constatons que des aspects de la gestion de la relève figurent parmi les responsabilités communiquées par le SRH pour deux de ses directions, mais à deux niveaux différents. La Direction de la dotation, des talents et du développement organisationnel (voir le tableau 1) est responsable de la gestion de la relève pour des programmes corporatifs adressant des problématiques transversales, communes à l'ensemble des unités d'affaires (p. ex. le *Programme des contremaîtres*, le programme de formation Inspectorat qui seront abordés dans la section 3.2.2.). Dans le deuxième cas, l'offre de services de la Direction PARH (voir le tableau 2) s'adressant aux services centraux concerne la planification de leur MO. Il va sans dire que pour rendre les services annoncés aux services centraux, la Direction PARH peut avoir recours à l'expertise des autres directions du SRH.

Rôles et responsabilités des intervenants des ressources humaines Services centraux et arrondissements

Pour mieux situer le lecteur, précisons que suite à une réorganisation municipale, les services centraux de la Ville n'ont plus d'intervenants RH dans leur structure respective, depuis 2016. De ce fait, les intervenants RH relèvent depuis ce temps du SRH (Direction PARH) et les responsabilités ont été présentées au tableau 2.

Quant aux arrondissements, dont les compétences en matière de gestion des RH sont prévues à la *Charte*, les intervenants RH, relevant de chaque arrondissement, offrent des services de première ligne aux gestionnaires de leurs unités administratives (p. ex. la Direction des travaux publics, la Direction des sports, des loisirs et du développement social).

Pour les arrondissements audités (à l'exception de l'arrondissement de Verdun), nos travaux nous ont permis de constater que les rôles et les responsabilités, en matière de GRH et plus spécifiquement en termes de gestion de la relève, n'étaient pas officiellement décrits et diffusés. Considérant que ces intervenants RH donnent des services de première ligne aux gestionnaires, tout comme ceux de la Direction PARH dont il a été question précédemment, nous pourrions nous attendre à ce que leurs rôles et leurs responsabilités soient les mêmes. Or, à défaut d'avoir une description claire des rôles et des responsabilités, les différents aspects en matière de gestion de la MO et plus spécifiquement en gestion de la relève semblent être assumés de façon variable par chacun des arrondissements. Une telle situation risque de créer une confusion dans la prise en charge des enjeux de relève ou encore de créer des attentes qui ne seront pas prises en considération. À titre d'exemple, des gestionnaires dans les arrondissements pourraient ne pas communiquer des enjeux de relève au moment opportun, ce qui pourrait occasionner des délais dans les comblements de postes.

Dans le cas de l'arrondissement de Verdun, une démarche de GPMO a été initiée par le directeur d'arrondissement en 2017, avant le déploiement de la démarche GPRH. Dans le cadre de cette démarche, nous avons eu l'évidence que les rôles et les responsabilités concernant la gestion de la relève ont été définis et communiqués à l'échelle locale. À cet effet, un guide s'adressant aux gestionnaires et aux intervenants RH a été produit pour assurer une compréhension commune des activités à réaliser, des objectifs fixés et des résultats attendus. Le guide présente les rôles et les responsabilités du directeur d'arrondissement, des directeurs d'unités administratives et des intervenants RH de l'arrondissement, et ce, pour tous les volets de la gestion de la relève comme l'élaboration et la mise en œuvre du plan de MO, le suivi des actions prévues et la reddition de comptes.

Étant donné qu'une récente démarche GPRH a été déployée, en janvier 2019, pour l'ensemble des unités d'affaires, nous avons examiné dans quelle mesure les documents produits par le SRH définissaient clairement les rôles et les responsabilités entourant la gestion de la relève. Tout d'abord dans la présentation de la démarche aux directeurs d'arrondissements et directeurs de services, le SRH agit comme facilitateur. Il offre une assistance-conseil et développe les outils et les mesures de soutien ayant une portée corporative.

Nous avons observé que les rôles et les responsabilités entourant la planification de la MO avaient été définis et communiqués par le SRH, à travers deux guides s'adressant aux directeurs et aux directrices des arrondissements et des services, ainsi qu'aux intervenants RH exerçant un rôle-conseil en la matière. Ainsi :

- selon le guide sur l'élaboration d'un diagnostic, il revient aux directeurs et directrices de services et des arrondissements d'anticiper, sur un horizon de trois ans, leurs besoins en matière de RH, en fonction de l'évolution prévue des activités de leur unité et de leur cadre budgétaire;
- dans l'autre guide, soit celui portant sur l'élaboration d'un plan d'action, nous observons que les directeurs et les directrices sont invités à poursuivre leur réflexion sur les pistes de solution à engager. Soulignons que le guide fait référence aux services professionnels et outils de référence relevant du SRH (p. ex. un plan de transfert de connaissances et d'expertise).

Nous sommes d'avis qu'il revient aux arrondissements de communiquer formellement, au sein de leur unité, les rôles et les responsabilités entourant la gestion de la relève, et ce, tant pour les directeurs et directrices des arrondissements, les gestionnaires et les intervenants RH, afin de favoriser une compréhension uniforme et l'engagement de tous dans ce processus.

Responsabilités entourant le suivi des plans d'action et de la reddition de comptes

En comparant les rôles et les responsabilités communiquées par l'arrondissement de Verdun au sein de son unité avec ceux définis par le SRH (soit à titre d'expert-conseil ou à titre de services de première ligne offerts aux services centraux), nous amène à constater que les volets relatifs au suivi des plans d'action et à la reddition de comptes n'ont pas été clairement définis et communiqués, à ce jour. Nous comprenons que la démarche de GPRH en est à ses débuts et que tous les efforts ont été déployés en référence avec la production d'un diagnostic et d'un plan d'action. Cependant, considérant que les initiatives passées et le PQMO ont favorisé une perception négative par rapport aux résultats attendus en lien avec une démarche de gestion prévisionnelle de la main-d'oeuvre, nous sommes d'avis que les rôles et les responsabilités entourant le suivi des plans d'action et de la reddition de comptes devraient être définis et communiqués à l'ensemble des unités d'affaires pour que la prise en charge des enjeux de la relève par l'administration municipale puisse être démontrée, et ce, d'une manière uniforme et régulière.

RECOMMANDATION

3.1.B. Nous recommandons au Service des ressources humaines de communiquer formellement à l'ensemble des unités d'affaires, les rôles et les responsabilités entourant le suivi des plans d'action et de la reddition de comptes, afin de démontrer l'engagement de tous dans ce processus et pour favoriser l'imputabilité des personnes impliquées et l'atteinte des résultats attendus au niveau de la gestion de la relève.

RÉPONSE

3.1.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.

RECOMMANDATION

3.1.C. Nous recommandons aux arrondissements de Saint-Léonard, de Ville-Marie et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension de communiquer formellement, au sein de leur unité, les rôles et les responsabilités pour toutes les étapes du processus de gestion de la relève, soit la planification, l'élaboration des plans d'action, le suivi et la reddition de comptes, afin de démontrer l'engagement de tous dans ce processus et pour favoriser une compréhension uniforme au sein de leur unité.

RÉPONSE

3.1.C. Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 9 et le 20 mars 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.

3.2. Gestion de la relève par les unités d'affaires

Le départ massif de centaines de travailleurs n'est pas sans susciter des appréhensions relatives à la continuité des opérations des unités d'affaires. Cette préoccupation alors qualifiée d'enjeu majeur en 2008 l'est actuellement tout autant sinon plus. Bien que le déploiement de la démarche de GPRH soit en cours et que les retombées ne se concrétiseront pas dans l'immédiat, dans l'intervalle, il est attendu que la gestion de la relève soit prise en charge au sein des unités d'affaires.

Dans ce contexte, nous nous sommes penchés sur la gestion de la relève des « postes stratégiques » et des « postes à haute vulnérabilité », dans le but de s'assurer que des mesures appropriées étaient mises en place pour disposer d'une main-d'œuvre disponible et qualifiée en temps opportun, afin de maintenir

la prestation de services aux citoyens. Pour ce faire, nous avons pour chacune des unités d'affaires auditées, examiné les trois étapes du Processus de gestion de la relève illustré précédemment au Diagramme 1 (page 6), soit :

1. dans un premier temps, nous avons cherché à confirmer qu'un diagnostic complet et à jour de la MO a été effectué pour identifier les vulnérabilités;
2. par la suite, nous avons cherché à confirmer que des mesures avaient été établies en lien avec les vulnérabilités identifiées et à les retrouver dans des plans d'action;
3. finalement, nous avons examiné si un suivi était effectué sur la mise en œuvre des mesures prévues et sur l'évaluation de leurs effets escomptés.

Les résultats de nos observations sont présentés dans les sections qui suivent.

3.2.1. Diagnostic de la main-d'oeuvre

3.2.1.A. Contexte et constatations

La gestion de la relève est une pratique qui nécessite une vision globale et une compréhension fine de ses RH où divers facteurs tant internes qu'externes doivent être considérés. Pour établir un diagnostic de leurs ressources, les unités d'affaires doivent dans un premier temps établir un portrait de la MO actuelle tant sur le plan quantitatif que qualitatif (p. ex. le taux de roulement, le niveau de performance, les départs anticipés (la retraite), les départs non prévus, l'impact de l'absentéisme, les postes vacants/les suppressions de postes, le temps de remplacement pour un poste). Dans un deuxième temps, il importe de déterminer les besoins anticipés compte tenu des orientations opérationnelles et stratégiques (p. ex. une nouvelle offre de services, une transition numérique) et des contraintes de son environnement (p. ex. le budget, les conventions collectives). Finalement, les écarts entre les besoins futurs et les ressources disponibles doivent être bien identifiés pour ainsi disposer d'un portrait réel des vulnérabilités (les postes stratégiques et à haute vulnérabilité), en lien avec une gestion ponctuelle et en mode continu de la relève.

En ce sens, nous avons abordé plus particulièrement deux aspects, soit le portrait de la MO et l'identification des postes stratégiques et à haute vulnérabilité.

3.2.1.1. Portrait de la main-d'oeuvre

3.2.1.1.A. Contexte et constatations

Pour établir le portrait de la MO, il faut faire une collecte de données tant quantitatives (p. ex. le nombre d'effectifs, le nombre de postes, la date d'admissibilité à la retraite) que qualitatives (p. ex. les statistiques de performance interne, les indicateurs de recrutement) et complémentarément regrouper un ensemble de données sur le marché et sur les opérations (p. ex. la pénurie de MO dans un domaine d'expertise, les changements technologiques).

Pour ce faire, les unités d'affaires doivent disposer de données et d'outils accessibles, et à jour permettant d'établir des liens entre l'évolution de leurs opérations et celles de leurs RH pour ainsi être en mesure d'établir les enjeux de relève. Selon cette perspective, nous avons cherché à déterminer si les intervenants RH et les gestionnaires disposent de données et d'outils leur permettant d'établir un diagnostic.

Données et statistiques internes sur la main-d'oeuvre

La Ville compte plusieurs systèmes informatiques RH notamment pour la gestion de la paie, la dotation et l'administration des employés, ainsi que plusieurs applications, tous et toutes implantés au cours des années 1970 à 1990. Parmi ces outils informatiques, l'application infoRH (réf. : *un entrepôt de données alimenté par différents systèmes et accessible uniquement par les intervenants RH*) permet de visionner et extraire des données (p. ex. les informations sur les employés, la structure organisationnelle, soit par les centres d'opération, les unités administratives, les postes). L'application infoRH permet également de visionner les événements d'affectation au Registre de postes, les différents emplois et accréditations d'une unité d'affaires, de générer des rapports statistiques en santé et sécurité au travail (SST) ainsi que quelques rapports de gestion (p. ex. la liste d'ancienneté des cols bleus, la liste des postes vacants).

En effet, bien que l'application infoRH permette l'accès à des informations sur la MO et ainsi qu'à certains rapports, les intervenants RH rencontrés soulignent qu'il est très laborieux de produire des rapports de gestion sur les effectifs. À titre d'exemple, établir un portrait de la MO d'une unité d'affaires, ou encore un portrait pour des fins d'analyse d'une problématique donnée (p. ex. le nombre d'employés en absence maladie) implique pour un intervenant RH d'interroger le système par une requête, en spécifiant les champs utiles, reporter les données générées dans un chiffrier (Excel) et de procéder à une série de tris de calculs et de croisement de données manuellement. Les intervenants affirment devoir générer plusieurs rapports afin de trouver les causes des problématiques identifiées.

Cette complexité augmente le risque d'erreur ou d'omissions de données pertinentes ce qui met en doute la fiabilité des informations produites pour des fins d'analyse. Les intervenants RH soulignent également qu'ils ne peuvent générer des portraits comparatifs, puisqu'il n'est pas possible de produire des rapports portant sur une période antérieure.

Les intervenants rencontrés déplorent aussi la désuétude des systèmes qui ne permettent pas d'effectuer des analyses plus complexes selon les informations recherchées, de même que l'absence de fonctionnalités pour soutenir les pratiques de gestion de talents (p. ex. la formation, les outils/les grilles de référence, l'analyse de performance, la **relève**, la carrière). Ces commentaires sont considérés comme un frein à plusieurs égards, quant à la gestion de la relève en mode continu.

En raison de la désuétude des systèmes et de leur maintenance compromise (des départs de ressources-clés et la rareté de l'expertise sur le marché), le SRH a procédé à l'acquisition d'une solution intégrée (Oracle) pour la gestion de l'ensemble de ses opérations. Ce projet de remplacement des systèmes actuels est à l'étape d'appel d'offres pour l'implantation progressive des différents modules de la solution Oracle, dont le déploiement complet n'est pas prévu avant 2024. Ultimement l'implantation d'un tel système intégré, devrait permettre de faire de la gestion prévisionnelle de la relève de façon ultraraffinée et optimale.

Par ailleurs, comme autre source d'informations mises à la disposition des unités d'affaires, le SRH produit depuis 2014 un rapport trimestriel présentant les indicateurs et les statistiques en SST. Ces statistiques relatives à la gestion de la présence au travail sont en lien avec la priorité organisationnelle en matière de santé, sécurité et mieux-être¹². Ajoutons qu'un modèle de ce rapport (Excel), mis à la disposition des intervenants RH et agents de la Direction PARH, permet de générer en tout temps ces mêmes statistiques et de manière aussi détaillée que souhaitée à partir de l'application infoRH.

En 2017, la Direction PARH du SRH a implanté un modèle de tableau de bord comprenant une série d'indicateurs, qui devait être présenté aux directeurs des services centraux. Pour en faire le suivi, des données devaient être générées manuellement dans l'application infoRH par chacun des intervenants de la Direction PARH. Les indicateurs prévus concernent la santé et la sécurité (p. ex. le nombre d'accidents, le taux de fréquence), la présence au travail (p. ex. le taux d'absentéisme), le PQMO (p. ex. le nombre de postes abolis), les relations de travail (p. ex. le nombre de griefs) et la planification de la MO (p. ex. le taux de postes vacants, le taux de postes temporaires.). Selon les informations obtenues, la production de ces divers tableaux de bord n'a pas été maintenue depuis 2018 parce qu'il était laborieux de les produire et également en raison de la mécompréhension par les intervenants de la Direction PARH et de leur non-utilisation par les gestionnaires.

¹² Priorités organisationnelles et cibles 2019 – Janvier 2019 – Priorité 5 – « Offrir un environnement de travail sain et sécuritaire et prendre soin de la santé psychologique au travail de nos employés ».

Ce même type de tableau de bord aurait également été mis en place de façon autonome par certains des arrondissements audités. Ainsi pour l'arrondissement de Saint-Léonard, les intervenants RH compilaient manuellement, depuis 2015, les données sur les accidents de travail générées par l'application infoRH. Toutefois depuis décembre 2019, l'arrondissement a développé à l'interne, une application pour générer mensuellement et de façon automatisée ces indicateurs ainsi que d'autres données jugées pertinentes afin de faciliter l'utilisation de telles données pour fin de gestion en SST. Une telle situation illustre que les outils fournis par le SRH ne répondent pas toujours aux besoins des arrondissements.

En somme, la limite des systèmes corporatifs dans la production de rapports de gestion pertinents, induit à une multiplication des efforts pour disposer d'un ensemble de données et d'indicateurs de planification de la MO et implique le risque que l'ensemble des données nécessaires à une gestion prévisionnelle de la MO ne soient produites et donc non considérées à des fins de gestion de la relève.

En support à une planification adéquate de la relève, nous sommes d'avis qu'à tout le moins les indicateurs déterminants pour la gestion prévisionnelle de la MO soient identifiés et mis à la disposition des unités d'affaires, notamment par un outil de type « Tableau de bord ». De plus, le SRH devrait s'assurer de former les parties prenantes impliquées, afin qu'ils puissent utiliser et interpréter adéquatement les données et les statistiques qui seront retenues pour la gestion de la relève.

Données sur les employés admissibles à la retraite

Quant aux données sur les employés admissibles à la retraite, bien qu'un portrait peut être établi de manière approximative à partir de données générées par l'application infoRH (p. ex. l'âge, la date d'embauche), cette information n'est pas toujours exacte, notamment en raison d'un historique de changements dans les conventions collectives (p. ex. le changement d'accréditation syndicale par des employés). De ce fait, les données les plus exactes sur les employés admissibles à la retraite proviendraient plutôt du Bureau de retraite¹³. Selon les informations obtenues, bien que les dates d'admissibilité à la retraite obtenues ne signifient pas que les personnes concernées quitteront effectivement leur emploi à un moment prédéfini, elles représentent néanmoins un indicateur pertinent pour évaluer l'envergure et l'impact de ces départs potentiels tant sur les opérations que sur les efforts à déployer pour en assurer la relève.

¹³ Bureau des régimes de retraite de Montréal, responsable de la gestion des rentes et des dossiers des participants, produit annuellement à la demande du SRH un portrait de l'ensemble du personnel actif de la Ville avec les dates d'admissibilité à la retraite correspondante.

Indicateurs et statistiques externes (marché de l'emploi)

Nous avons souligné d'entrée de jeu que les turbulences du marché de l'emploi sont des facteurs externes influant sur la gestion prévisionnelle de la MO de la Ville. Il est donc attendu que les unités d'affaires prennent en considération ces impacts dans leur planification.

Or, bien que les démarches historiquement déployées par le SRH (la GPMO et la GPRH) mentionnent que des facteurs externes soient considérés dans le diagnostic de la MO, ceux-ci n'ont pas été identifiés, quantifiés et mis à la disposition des unités d'affaires pour favoriser une planification adéquate de leurs besoins en MO. Conséquemment, la prise en compte, par les unités d'affaires, de l'impact du marché de l'emploi sur la gestion de leur MO risque de demeurer intuitive, inadéquate ou tout simplement non considérée. Suite à notre analyse de la situation et des discussions avec plusieurs gestionnaires responsables de la relève dans leur unité d'affaires, cette prise en compte devrait plutôt être basée sur une analyse exhaustive de données pertinentes et influentes sur leurs opérations.

En somme, dans un contexte où les bénéfices escomptés par l'implantation du système intégré Oracle ne sont pas prévus avant plusieurs années, nous sommes d'avis qu'il est primordial de prendre les moyens nécessaires pour assurer la disponibilité en continu des données et statistiques nécessaires à un diagnostic de la MO. Cette nécessité est directement reliée au fait que la gestion de la relève est un enjeu d'importance, et que l'administration en a fait une priorité pour 2019 et 2020. Nous sommes également d'avis que les unités d'affaires doivent être en mesure d'établir, en continu, un portrait reflétant la réalité, en termes d'évolution de leurs effectifs, pour favoriser une planification et une gestion adéquate de la relève.

RECOMMANDATION

3.2.1.1.B. Nous recommandons au Service des ressources humaines, en attendant le déploiement complet du nouveau système Oracle, de mettre à la disposition des unités d'affaires les moyens permettant de disposer en continu d'un portrait détaillé de leur main-d'œuvre et d'un ensemble de données pertinentes (des données internes et externes), afin d'établir un diagnostic complet et de qualité dans une perspective de gestion de la relève.

RÉPONSE

3.2.1.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.1.1.C. Nous recommandons au Service des ressources humaines de s'assurer que l'ensemble des parties prenantes au processus de gestion de la relève soient adéquatement formées quant à l'utilisation et l'interprétation des données et statistiques disponibles, afin de favoriser une gestion de la relève en continu.

RÉPONSE

3.2.1.1.C. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.

3.2.1.2. Identification des postes stratégiques et à haute vulnérabilité

3.2.1.2.A. Contexte et constatations

Portrait des vulnérabilités (avant la démarche de la « Gestion prévisionnelle des ressources humaines »)

Nonobstant les limites constatées quant à l'accès aux données et aux statistiques pertinentes, il est attendu que les unités d'affaires disposent d'un portrait des « postes stratégiques » et des « postes à haute vulnérabilité » en lien avec l'engagement de la Ville dans la Politique, en raison de leur impact sur leur prestation de services. Nous avons donc cherché à examiner dans quelle mesure ces vulnérabilités étaient identifiées par les unités d'affaires auditées.

Tout d'abord, au moment de la démarche de GPMO (2009-2011), il avait été établi que des postes-clés exerçaient une influence déterminante sur les activités opérationnelles ou sur les objectifs stratégiques. Selon cette démarche, tout poste identifié comme clé ou déterminant devait être considéré vulnérable, puisque le départ de son titulaire pouvait être problématique en raison, soit d'une pénurie de MO sur le marché, de la nécessité d'un long apprentissage en emploi ou de l'impact de ce poste en lien avec les choix stratégiques de l'arrondissement ou du service central d'où il émane.

Il avait également été établi que le niveau de vulnérabilité des postes était alors associé à la disponibilité de la relève (p. ex. niveau bas : relève potentielle prête, niveau moyen : relève potentielle à développer, et niveau élevé : aucune relève).

Bien que la GPMO instaurée en 2008 nécessitait que des études de vulnérabilité soient effectuées au sein de chacune des unités d'affaires et que la poursuite de la démarche en vue de produire le *Plan de main-d'oeuvre 2012-2014* orientait

la réflexion en fonction des « secteurs d'activités, emplois et postes à haute vulnérabilité », nous avons constaté que ces pratiques ont été délaissées par la majorité des unités d'affaires. Les intervenants rencontrés affirment que cette situation se justifiait par l'introduction du PQMO en 2014, priorité de la Direction générale de l'époque, qui a surplombé la GPMO instaurée en 2008. Nous sommes d'avis que la GPMO aurait dû être, à plus forte raison, maintenue, particulièrement dans un contexte d'importantes réductions d'effectifs planifiées sur 5 ans. D'autant plus que le PQMO spécifiait que les abolitions de postes devaient être effectuées, compte tenu de la décision de la Ville de maintenir ou même de développer son expertise interne dans certains secteurs d'activités stratégiques ou névralgiques.

Malgré ce contexte, nous avons demandé aux unités d'affaires auditées, si elles avaient un portrait complet et à jour identifiant les « postes stratégiques » et les « postes à haute vulnérabilité ». L'analyse des informations obtenues révèle qu'à l'exception de l'arrondissement de Verdun, l'ensemble des unités d'affaires auditées et le SRH ne disposaient pas d'un portrait complet et à jour identifiant les « postes stratégiques » et les « postes à haute vulnérabilité ».

En ce qui concerne l'arrondissement de Verdun, qui a poursuivi cette pratique, nous avons obtenu l'évidence d'un diagnostic effectué pour la mise en place d'un *Plan de main-d'œuvre 2017-2021*. Ajoutons que le Service de l'évaluation foncière a effectué une analyse documentée de ses enjeux de relève ayant un impact sur ses opérations.

Quant aux autres unités d'affaires, les gestionnaires et intervenants rencontrés affirment tout de même connaître les enjeux de MO et que le diagnostic est effectué de manière informelle.

Nonobstant ces affirmations, l'identification des vulnérabilités effectuée de manière informelle, en silos et découlant de pratiques inégales, présente un risque en considérant que lesdits enjeux de relève ne sont pas identifiés de manière concertée et proactive. Nous sommes d'avis qu'au cours de cette période, un diagnostic formel aurait dû être effectué, afin de permettre aux unités d'affaires et ultimement à la Direction générale d'avoir un portrait global des enjeux de relève mettant à risque la prestation de services.

Portrait des vulnérabilités (démarche de la Gestion prévisionnelle des ressources humaines)

Il convient à cette étape de notre rapport de faire état du récent diagnostic effectué dans le cadre de la démarche de GPRH. Comme prévu dans l'échéancier de projet (voir à l'annexe 5.2.), à l'issue de la première étape de la démarche de GPRH, les unités d'affaires ont produit un diagnostic de leur MO respective en octobre 2019. Sur la base de ces diagnostics, le SRH est actuellement à produire un diagnostic portant sur la MO globale pour l'ensemble de la Ville.

Nous comprenons que la démarche est en cours de déploiement, mais au-delà de ce qui a été demandé aux unités d'affaires par le SRH, nous sommes préoccupés par différents aspects qui, selon nous, ont un impact sur l'identification des vulnérabilités par les unités d'affaires et auront ultimement des conséquences sur les résultats de la démarche.

Définition et terminologie des vulnérabilités

Premièrement, nous avons observé une confusion généralisée quant à la définition et à la compréhension des concepts entourant les vulnérabilités reliées à certains postes ciblés. Alors que la terminologie historiquement employée¹⁴ pour les études de vulnérabilité concernait « les postes » ou « les emplois » à caractère stratégique ou à haute vulnérabilité, nous constatons que le récent diagnostic demandé par le SRH vise plutôt l'identification de « zones de vulnérabilité ». Cette inconstance au niveau de la terminologie historiquement employée pour désigner les enjeux de MO, contribue certes à alimenter la confusion généralisée auprès des parties prenantes. Ceci démontre aussi que la définition de ces concepts n'est pas clairement établie et connue de l'ensemble des intervenants concernés.

Contrairement à la GPMO, la GPRH ne propose pas de définitions claires et de critères sur lesquels les unités d'affaires peuvent s'appuyer pour désigner adéquatement les « postes stratégiques » ou les « postes à haute vulnérabilité ». Il aurait été souhaitable qu'en plus de certaines pistes de réflexion sur les vulnérabilités, que la GPRH fournisse des critères et des niveaux de pondération¹⁵, soit une base de référence commune pour à la fois faciliter et favoriser un diagnostic cohérent des vulnérabilités à travers la Ville.

¹⁴ GPMO (2008) : Étude de vulnérabilité (pour les postes et des emplois vulnérables).
Politique (2011) : Postes stratégiques et à haute vulnérabilité.
Guide PMO (2012) : Secteurs d'activités, emplois et postes à haute vulnérabilité.

¹⁵ GPMO – Niveau de vulnérabilité :

- BAS : Relève potentielle prête, apprentissage en emploi de moins de 6 mois;
- MOYEN : Relève potentielle à repérer et à développer, apprentissage en emploi de plus de six mois, niveau d'investissement moyen pour la mise en œuvre d'une solution;
- ÉLEVÉ : Aucune relève présumée due à la rareté ou à des conditions d'emploi non concurrentielles, à la nécessité d'un long apprentissage en emploi ou à un niveau élevé d'investissement pour la mise en œuvre d'une solution.

Niveau de précision du diagnostic

Dans une perspective de diagnostic et de mise en place de mesures transversales, le SRH visait à obtenir un portrait large des « zones de vulnérabilité »¹⁶, privilégiant ainsi qu'une analyse au niveau des emplois soit effectuée par les unités d'affaires. Cependant, l'ensemble des intervenants RH rencontrés estimaient qu'une telle analyse était trop large pour permettre une identification adéquate et complète des enjeux de MO. Ceux-ci favorisaient plutôt un niveau d'analyse plus granulaire, soit l'analyse des postes.

Étant donné que la démarche de GPRH a une double vocation (des mesures transversales et des mesures locales), nous sommes d'avis que le diagnostic approprié devrait être à deux niveaux soit en étant précis pour les unités d'affaires, si requis, et plus global pour le SRH.

Portée du diagnostic

Les effectifs de la Ville sont composés d'une proportion considérable d'effectifs temporaire (25 %)¹⁷. La démarche proposée par la Direction générale considère les employés permanents et une portion des employés temporaires. En effet, les employés saisonniers, représentant près de la moitié des employés temporaires, ont été exclus des données fournies aux unités d'affaires. Toutefois, compte tenu de leurs structures d'effectifs, certaines unités d'affaires ont élargi leur diagnostic à l'ensemble des effectifs. Ceci a notamment été le cas pour l'arrondissement de Ville-Marie qui a jugé nécessaire de considérer ces effectifs pour assurer un diagnostic de qualité et un plan d'action approprié. Conséquemment, bien qu'un portrait ait été fourni par le SRH, l'arrondissement a dû refaire la liste détaillée de l'ensemble des effectifs et des postes de l'arrondissement par la manipulation de données extraites de l'application infoRH, multipliant ainsi les efforts des utilisateurs impliqués dans ledit processus. Ce qui est donc contre-productif, selon les commentaires reçus. Nous croyons donc que tous les effectifs temporaires, qui sont majoritairement en prestation de services directe aux citoyens, auraient également dû être considérés dans la démarche de GPRH, et ce, non seulement en raison de leur proportion considérable, mais également en raison de l'importance de la proportion des démissions qu'ils représentent. En effet, selon les informations obtenues, les employés temporaires représentent 70 % des démissions.

¹⁶ Zones de vulnérabilité: situation de déséquilibre entre les ressources actuelles et les besoins futurs qui peuvent compromettre les opérations.

¹⁷ 25 % des employés de la Ville ont en statut « temporaire », dont la majorité (89 %) sont des cols blancs et des cols bleus dont 73 % œuvrent au sein des arrondissements. (Source : Vision et Stratégies RH – Employeur de choix 2025).

Indicateurs fournis

Par ailleurs, les indicateurs¹⁸ fournis pour la démarche de GPRH sont plutôt limités (6) dont 2 sont assorties de cibles 2019 (le taux d'absence maladie et le taux de fréquence SST) et présentés de manière globale pour chaque unité d'affaires. Or, une présentation ventilée par direction et par accréditation aurait permis notamment l'identification de problématiques localisées (p.ex : pour une unité d'affaires ou un emploi donné), qui ne peuvent l'être par une statistique globale. Certaines unités d'affaires l'ont d'ailleurs fait, au prix d'efforts importants pour rendre les données extraites de l'application infoRH présentables et correspondantes au portrait fourni par le SRH. Dans le cas des autres unités d'affaires, le diagnostic s'est simplement limité aux données fournies, ce qui comporte le risque que des problématiques ne soient pas identifiées.

Limiter ainsi l'ampleur des données et des indicateurs à analyser, était jugé plus approprié par le SRH pour simplifier le diagnostic qui devait être réalisé une première fois.

Nous sommes d'avis que pour favoriser l'élaboration d'un diagnostic de qualité par les unités d'affaires, il aurait été pertinent et même souhaitable de considérer l'option d'une analyse détaillée sur la base d'un portrait plus complet, l'identification de l'ensemble des vulnérabilités, et de fournir des indicateurs pertinents et détaillés.

En somme, en raison de nombreux facteurs internes et externes devant être considérés, en l'absence d'une terminologie et de critères clairement définis pour l'identification des vulnérabilités, les diagnostics de chaque unité d'affaires risquent d'être non représentatifs de la situation réelle. Une telle situation aura des conséquences sur la qualité des plans d'action locaux et corporatifs qui seront par la suite développés.

Capacité et expertise des intervenants

Lors des entrevues réalisées auprès des intervenants RH en arrondissement et au sein de la Direction PARH, des enjeux liés à l'expertise des ressources en matière de gestion de la relève nous ont été soulevés. Plus précisément, les intervenants RH en arrondissements mentionnaient n'avoir que des connaissances générales en gestion de la relève et ne pas toujours savoir vers qui se tourner au SRH pour aller chercher l'expertise requise. De plus, ils disaient également ne pas être habilités à accompagner les gestionnaires dans un exercice de planification opérationnelle et de réflexion stratégique. Nous croyons qu'il s'agit de préoccupations qui méritent d'être analysées plus en profondeur, puisqu'il ne s'agit pas de conditions idéales pour favoriser la prise en charge de la gestion de la relève et de son maintien. Comme nous l'avons mentionné précédemment,

¹⁸ Statistiques générales RH - GPRH : Taux d'absence maladie – Taux d'absentéisme, taux de fréquence SST, taux de roulement volontaire, taux de postes vacants, nombre de démissions (2018).

le récent guide de GPRH- Plan d'action, fait référence aux services professionnels disponibles et aux outils de référence relevant du SRH. Par contre, les intervenants RH ne semblaient pas être parfaitement informés des services professionnels et des outils mis à leur disposition. Nous sommes d'avis que des moyens devraient être déployés pour rehausser la compétence des intervenants RH en matière de gestion de la relève pour qu'ils soient en mesure d'accomplir les responsabilités attendues d'eux. Par ailleurs, nous sommes aussi d'avis que le SRH devrait prévoir des séances d'information, visant à faire connaître les services disponibles à titre de centre d'expertise.

RECOMMANDATION

3.2.1.2.B. Nous recommandons au Service des ressources humaines d'établir une terminologie standardisée à utiliser pour l'identification des vulnérabilités, ainsi que des critères permettant d'évaluer les vulnérabilités et de communiquer le tout formellement à l'ensemble des intervenants concernés, afin que les unités d'affaires puissent identifier adéquatement et de façon uniforme les enjeux de relève pour l'ensemble de la Ville de Montréal.

RÉPONSE

3.2.1.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.1.2.C. Nous recommandons au Service des ressources humaines d'inclure dans ses directives visant l'élaboration des prochains diagnostics, la possibilité pour les unités d'affaires d'effectuer une analyse plus détaillée, et de leur fournir des indicateurs pertinents et détaillés afin de favoriser un support adéquat pour l'élaboration d'un diagnostic de qualité.

RÉPONSE

3.2.1.2.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.1.2.D. Nous recommandons au Service des ressources humaines de prendre les moyens nécessaires pour rehausser les compétences des intervenants des ressources humaines rendant des services de première ligne aux gestionnaires de l'ensemble des unités d'affaires, et ce, en matière de gestion de la relève, afin qu'ils puissent s'acquitter pleinement de leurs responsabilités.

RÉPONSE

3.2.1.2.D. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.

RECOMMANDATION

3.2.1.2.E. Nous recommandons au Service des ressources humaines de prévoir des séances d'information, auprès des intervenants des ressources humaines rendant des services de première ligne aux gestionnaires de l'ensemble des unités d'affaires, pour faire connaître les services d'expertise disponibles, afin de leur permettre d'être mieux outillés pour accomplir les responsabilités qui sont attendues d'eux.

RÉPONSE

3.2.1.2.E. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.

3.2.2. Mesures et plans d'action

3.2.2.A. Contexte et constatations

Comme deuxième étape à la planification de la relève, il est attendu que des mesures soient identifiées pour réduire les vulnérabilités mentionnées à l'étape du diagnostic des RH et qu'elles soient intégrées dans un plan d'action. Selon les bonnes pratiques, ces mesures doivent être planifiées et complémentaires. À titre d'exemple, des mesures peuvent concerner notamment le recrutement, la formation, le développement de compétences et la rémunération globale.

Nous avons, en ce sens, examiné si des mesures visant à adresser les enjeux de relève avaient été établies en lien avec les vulnérabilités identifiées et si elles se retrouvaient dans des plans d'action.

À cette étape, nos constats mettent en lumière d'importantes failles en matière de gestion de la relève des RH, notamment le manque d'exhaustivité du portrait des enjeux de relève et l'absence d'une culture d'anticipation. Ces constats sont également valables pour la Direction générale qui ne dispose pas d'un portrait global des enjeux de relève et d'un plan d'action pour les adresser. Conséquemment, nous avons constaté, à l'exception de l'arrondissement de Verdun et du Service de l'évaluation foncière, l'absence généralisée d'un plan d'action répondant aux enjeux de relève au sein des unités d'affaires auditées.

En effet, l'arrondissement de Verdun a maintenu une pratique de gestion de la relève de GPMO depuis 2017, selon laquelle des actions sont intégrées dans un plan d'action avec des échéanciers. Quant au Service de l'évaluation foncière, ce dernier avait produit, depuis 2018, un plan d'action répondant aux enjeux de relève identifiés et dont les effets visés par les mesures qui y sont prévues ont été définis.

Nous observons que l'absence d'une démarche planifiée et d'un plan d'action n'a certes pas permis aux autres unités d'affaires auditées d'avoir une vue globale des mesures à mettre en œuvre, de les prioriser en fonction de leur impact sur la prestation de services et de prévoir un échéancier réaliste. Nous croyons cependant que les unités d'affaires doivent s'approprier une telle façon de faire pour l'élaboration des plans d'action prévus pour juin 2020 dans le cadre de GPRH, de manière à préserver leur prestation de services des conséquences d'une gestion inadéquate de la relève (p. ex. la perte d'expertise, des postes-clés qui demeurent vacants, du personnel non qualifié).

De façon générale, nous constatons que la gestion de la relève est effectuée de façon réactive, pour solutionner des problématiques à la pièce, qui devraient, selon les bonnes pratiques, plutôt être planifiées et complémentaires, afin de renforcer l'efficacité collective en gestion de la relève. Une telle façon de faire a pour conséquence que si des mesures structurées sont mises en place au sein d'une unité d'affaires pour une direction donnée, elles ne sont pas étendues à d'autres directions qui pourraient être également concernées par ce même enjeu.

Par contre, il est important de préciser que les unités d'affaires auditées, à l'exception de l'arrondissement de Verdun et du Service de l'évaluation foncière, affirment avoir mis en place au cours des dernières années, des mesures sporadiques lorsque des problématiques de relève survenaient. Le SRH qui a notamment la responsabilité d'établir des enjeux transversaux a quant à lui mis en place quelques programmes corporatifs dont bénéficient les unités d'affaires.

Que les mesures aient été intégrées ou non dans un plan d'action, nous avons cherché à obtenir l'évidence qu'elles avaient été mises en place, sans toutefois en avoir effectué un audit exhaustif. Précisons qu'il y a des mesures locales établies au sein de chacune des unités d'affaires auditées, ainsi que des mesures transversales établies par le SRH et déployées à travers la Ville, dont nous allons vous détailler ci-après.

Mesures locales – Unités d'affaires

Les mesures locales sont issues d'une réflexion conjointe des intervenants RH et des gestionnaires sur les enjeux de relève identifiés. Ces mesures sont notamment les suivantes :

- **Lettres d'entente** : Différentes ententes conclues par l'arrondissement de Ville-Marie et le syndicat des cols bleus (entre 2013 et 2016) ayant pour objectif principal de stabiliser les postes ainsi que les effectifs rattachés à différentes activités des travaux publics jugées dans une situation critique pour le maintien de la prestation de services (p. ex. la fonction de chauffeurs classe 1 et classe 3, les travaux de voirie). Ces ententes prévoient notamment des mécanismes de transferts d'apprentissage et de développement des compétences, afin de pérenniser la qualité des opérations et de prévoir la relève pour les années subséquentes suite à des départs à la retraite ou autres mouvements de la MO.
- **Programme de gestion de talents** (le SIM depuis 2016) : Programme mis en place en 2016 au sein d'une des directions du SIM. Il vise l'identification et l'évaluation des employés potentiels pour accéder à des postes de cadres, ainsi que le développement des compétences des employés potentiels identifiés pour disposer de relève pour des fonctions supérieures et des postes de cadres.
- **La réorganisation du travail** : Cette mesure s'illustre notamment par la création d'équipes dédiées à des expertises différentes du domaine des travaux publics au sein de l'arrondissement de Ville-Marie (p. ex. l'aqueduc et les égouts, les travaux d'asphaltage), afin de favoriser le développement d'expertises et ainsi disposer de bassins de compétences pour assurer une relève. L'arrondissement de Verdun, quant à lui, a procédé à différentes réévaluations de postes, afin de prévoir adéquatement la relève des départs anticipés à la retraite.
- **Plan de transfert d'expertises des postes critiques** : Le transfert de connaissances, une mesure mise en place par le SIM et les arrondissements de Saint-Léonard, de Verdun et de Villerey–Saint-Michel–Parc-Extension, vise principalement les postes dont l'expertise est jugée critique ou ceux dont le niveau de complexité est élevé (p. ex. directeur d'arrondissement).
- **Réorganisation de la structure** : En 2017, le Service de l'évaluation foncière a procédé à une revue de la structure et de l'organisation du travail (p. ex. la description de postes) dans une de ses directions, afin d'atténuer la vulnérabilité de ses opérations face à un enjeu de relève de certains postes critiques (p. ex. des évaluateurs commerciaux).
- **Reclassifications salariales** : L'arrondissement de Ville-Marie est considéré névralgique (la reconnaissance de son statut de « Centre-ville »), notamment en raison de sa complexité et de la densité de sa circulation. Étant donné que ses opérations pour les travaux publics sont plus complexes, des démarches ont été entreprises en vue de reconnaître des classes salariales supplémentaires pour favoriser la rétention et la mobilisation des postes de cadres.

De plus, nous avons constaté que la gestion de la relève du SIM n'est pas effectuée par les intervenants de la Direction PARH du SRH, mais plutôt par un intervenant de deuxième ligne, responsable de mettre en place des mesures pour le développement de talents pour une des directions de ce Service.

Mesures transversales – Service des ressources humaines

Issues de la GPMO, trois mesures transversales ont été déployées par le SRH pour assurer la relève des emplois de gestionnaires et des emplois de divers domaines d'expertise communs aux arrondissements ou spécifiques à des unités d'affaires. Il convient de souligner que les mesures transversales mises en place par le SRH ont nécessité un investissement considérable en temps et en ressources et ont impliqué un nombre considérable d'intervenants de tous les niveaux. Ces mesures de soutien sont les suivantes :

- **Programme de formation Inspectorat** : Pour faire face à des difficultés importantes de recrutement et de rétention du personnel, le Programme de formation Inspectorat (effectif depuis 2018) vise à développer et soutenir la compétence en inspectorat, par une pratique structurée et harmonisée, où les inspecteurs ont une compréhension commune de leur rôle, des standards communs et des stratégies performantes.
- **Programme de développement des compétences de gestion** : Ce programme mis en place en 2013 a été développé et administré en collaboration avec l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), vise le développement des compétences inscrites au « *Profil de compétences génériques de gestion de la Ville de Montréal* »¹⁹. Il s'adresse aux cadres et la formation couvre les pratiques suivantes :
 - La sélection des gestionnaires;
 - Le développement des compétences de gestion;
 - La gestion de la performance;
 - La gestion de la relève.

Sur ce sujet, bien que la gestion de la relève soit une pratique visée par les formations destinées aux gestionnaires, celles-ci n'abordent pas spécifiquement la planification de la relève. Par exemple : l'adéquation des besoins et des talents de l'organisation, le développement de l'employabilité, ou encore la gestion des talents ne font pas l'objet de cette formation. Par ailleurs, selon les informations obtenues, ce programme

¹⁹ Profil de compétences génériques de gestion de la Ville, considérées essentielles, sont alignées sur les défis et les valeurs organisationnelles de la Ville, ainsi que sur le rôle attendu des gestionnaires auprès de leur équipe, dont les suivantes :

- Compétences fondamentales en gestion : coordonner le travail quotidien des équipes;
- Compétences en gestion de la complexité : assurer la liaison entre les orientations et les enjeux opérationnels;
- Compétences en gestion stratégique : définir et déployer les orientations organisationnelles.

de développement ne s'adresse pas à l'ensemble des gestionnaires de la Ville.

Nous croyons que le volet de la gestion de la relève devrait être développé plus spécifiquement et devrait être adressé à l'ensemble des gestionnaires, considérant l'importance de leur rôle dans la démarche de GPRH.

- **Programme des contremaîtres** : Un programme de formation et de développement spécifique à la fonction de contremaître a été mis en place pour adresser les enjeux de cette fonction devenue critique, notamment en raison d'importantes problématiques (p. ex. les difficultés d'attraction, de recrutement et de rétention pour de tels postes, ainsi que des lacunes au niveau de la formation des contremaîtres en place).

Il est à noter que le *Programme des contremaîtres* du SRH est considéré par les différents intervenants rencontrés, comme une excellente initiative que l'on souhaite être étendue à d'autres types d'emplois.

Par ailleurs, nous avons également constaté que des guides ont été mis à la disposition des gestionnaires et intervenants RH sur l'intranet. Ceux-ci concernent notamment le mentorat, le coaching, l'intégration et le développement professionnel.

Les intervenants rencontrés déplorent ne pas avoir connaissance de l'ensemble des outils dont ils disposent et que l'accès à un guide n'est pas suffisant pour assurer la mise en place de mesures adéquates pour adresser les enjeux de relève. Or, dans une organisation de l'ampleur de la Ville, qui compte environ 2 000 gestionnaires, il est nécessaire que chacun dispose des compétences nécessaires pour assurer la gestion de la relève de son unité d'affaires.

Mentionnons également que le SRH a conclu une entente-cadre pour des services professionnels auprès d'une firme externe, offrant la possibilité pour les gestionnaires d'être accompagnés pour des interventions en matière de gestion de la MO (p. ex. du coaching de groupe, du développement d'équipe et un plan de transfert de connaissances et d'expertise). Se prévaloir de tels services nécessite l'identification préalable d'un enjeu de relève (p. ex. le transfert d'expertise d'une ressource-clé avant son départ à la retraite) et comporte des coûts devant être assumés par les unités d'affaires à même leur budget.

En somme, les mesures adressant les problématiques de relève au sein de la Ville ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale et permanente, puisqu'elles sont ponctuelles. D'ailleurs certains des intervenants rencontrés affirment que le diagnostic de leur MO réalisé dans le cadre de la GPRH (en octobre 2019) démontre que certaines vulnérabilités persistent depuis la GPMO. Dans ces circonstances, il est légitime de douter de l'exhaustivité des mesures mises en place depuis les dernières années par les unités d'affaires auditées pour la prise en charge de l'ensemble des enjeux de relève ou encore d'un manque de suivi. D'ailleurs, le SRH affirme que du fait de l'historique peu performant en planification des RH au sein de la Ville, il y a eu d'importantes pertes

et inefficacités organisationnelles (p. ex. le départ de ressources-clés, l'absence de transfert de connaissances et d'expertise, la diminution de la MO qualifiée disponible) qui nécessitent actuellement des efforts de rattrapage considérables.

Moyens pour assurer le suivi des mesures

Pour être apte à effectuer éventuellement un suivi sur les mesures mises de l'avant, il faut avoir préalablement établi, lorsqu'applicables, les moyens suivants :

- Un responsable désigné;
- Un échéancier;
- L'objectif ou les effets visés;
- Les budgets requis.

Nous avons donc cherché à déterminer si de tels moyens étaient mis en place et si les effets visés des mesures déployées par les unités d'affaires auditées et le SRH étaient clairement identifiés et évalués en termes d'efficacité et d'efficience.

De façon générale, nous constatons que les moyens visant à assurer un suivi de la mise en œuvre des mesures ne sont pas systématiquement prévus pour l'ensemble des mesures mises en place au sein des unités d'affaires auditées. Cette situation comporte notamment les risques suivants :

- Que les effets visés par les mesures déployées ne soient pas atteints;
- Que les mesures ne soient pas déployées faute de budget;
- Qu'un suivi ne soit pas effectué faute d'un responsable désigné.

Bien que les intervenants rencontrés affirment être en mesure de percevoir l'effet des mesures déployées sur leurs opérations et de s'ajuster lorsque nécessaire, nous sommes d'avis que les unités d'affaires (un plan d'action local), ainsi que le SRH (un plan d'action corporatif) devront dès le choix des mesures déterminer les objectifs et se doter d'indicateurs, permettant d'assurer un suivi adéquat et d'évaluer le degré d'atteinte des effets visés, afin d'apporter les correctifs appropriés lorsque requis. Ultimement ces indicateurs permettront aux gestionnaires d'informer la Direction générale de la mise en œuvre de leurs plans d'action pour la gestion de la relève de leurs RH.

De plus, selon les informations obtenues, de manière générale, jusqu'à ce jour, les unités d'affaires ont assumé, à même leur budget de fonctionnement, les coûts relatifs aux mesures déployées pour la gestion de la relève. Or, considérant l'ampleur et l'importance de l'enjeu que constitue la planification de la relève, des efforts considérables qui devront être déployés et coordonnés tant au niveau local que transversal, nécessitant que les ressources financières requises soient évaluées et budgétées. Nous sommes d'avis qu'afin d'assurer la mise en œuvre et un suivi des mesures retenues il est nécessaire que les

budgets requis soient prévus dans les plans d'action (local et transversal) de l'ensemble des unités d'affaires.

Plan d'action – « Gestion prévisionnelle des ressources humaines »

Dans le cadre de la démarche de GPRH, amorcée en janvier 2019 et faisant suite au diagnostic réalisé en octobre 2019, l'élaboration des plans d'action par les unités d'affaires est attendue pour juin 2020. Selon le guide produit par le SRH, pour les vulnérabilités identifiées, l'objectif doit être circonscrit et des mesures doivent être identifiées. Ces mesures doivent être assorties d'un échéancier réaliste et d'un coût estimatif. Une telle démarche exige des unités d'affaires de prioriser des actions, de les planifier dans leur gestion et leur budget. Nous encourageons fortement cette pratique.

Dans l'intervalle, selon les informations obtenues la démarche ne prévoit pas la validation des mesures qui seront prévues aux plans d'action ni la validation des diagnostics effectués. Or, considérant que la gestion de la relève au sein de la Ville est davantage en réaction et considérant, que les intervenants RH affirment ne pas être suffisamment outillés pour appuyer adéquatement les gestionnaires, un accompagnement par le SRH (la validation par le SRH) s'avère primordial. Un soutien serait notamment nécessaire pour assurer l'adéquation entre les plans d'action attendus pour juin 2020 (la GPRH) et les enjeux de relève identifiés.

Nous sommes également d'avis qu'il faudra prioriser le déploiement de mesures (locales et transversales) pour assurer la relève des vulnérabilités identifiées. De plus, les mesures déployées devront faire l'objet d'un suivi de leur mise en œuvre et d'établir les moyens permettant d'évaluer leur efficacité, afin d'apporter les correctifs appropriés et éventuellement d'en rendre compte.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons au Service des ressources humaines, de prévoir, pour l'ensemble des gestionnaires, une formation visant le développement de la compétence en matière de la gestion de la relève, afin que ces derniers puissent assumer une prise en charge adéquate des enjeux de relève dans leur unité d'affaires respective.

RÉPONSE

3.2.2.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.

RECOMMANDATION

3.2.2.C. Nous recommandons aux arrondissements de Saint-Léonard, de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, au Service de l'évaluation foncière et au Service de sécurité incendie de Montréal de s'assurer d'établir un plan d'action pour la gestion de la relève, répondant aux enjeux préalablement identifiés dans leur diagnostic, dans lequel des mesures seront priorisées en fonction de leurs impacts sur la prestation de services et les orientations stratégiques, et que des échéanciers et un budget réalistes auront aussi été établis, afin de faciliter le suivi sur leur mise en œuvre et éventuellement d'en effectuer la reddition de comptes aux décideurs.

RÉPONSE

3.2.2.C. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 9 et le 20 mars 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.2.D. Nous recommandons à la Direction générale de prioriser les actions corporatives devant être mises de l'avant et d'allouer les budgets nécessaires tant au Service des ressources humaines qu'aux services centraux, pour leur permettre la mise en œuvre des mesures qui seront déterminées pour la gestion de la relève, afin de favoriser l'atteinte des bénéfices escomptés.

RÉPONSE

3.2.2.D. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.2.E. Nous recommandons aux arrondissements de Saint-Léonard, de Verdun, de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension d’allouer les budgets nécessaires pour la mise en œuvre des mesures qui seront déterminées pour la gestion de la relève, afin de favoriser l’atteinte des bénéfices escomptés.

RÉPONSE

3.2.2.E. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 9 et le 20 mars 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

3.2.3. Suivi des mesures

3.2.3.A. Contexte et constatations

Le suivi de la mise en œuvre et des retombées des mesures déployées est essentiel pour permettre aux gestionnaires d’évaluer les progrès réalisés et de réaligner les plans d’action lorsque requis pour assurer une gestion adéquate de la relève globale de leur unité d’affaires. À cette fin, des mécanismes permettant ce suivi doivent être mis en place (p. ex. des rencontres périodiques, des revues périodiques).

Dans cette perspective, nous avons cherché à déterminer si des mécanismes de suivi, une composante essentielle de la bonne gestion sont en place au sein des unités d’affaires auditées.

Rappelons tout d’abord que les moyens (p. ex. les effets visés, le budget, l’échéancier) permettant le suivi des mesures ne sont pas systématiquement prévus au sein des unités d’affaires auditées. Conséquemment, nous avons constaté, de manière générale, que les mécanismes permettant le suivi des mesures déployées ne sont pas prévus par l’ensemble des unités d’affaires auditées. On observe toutefois les éléments suivants :

- L’arrondissement de Verdun prévoit dans sa méthodologie la mise en place d’un processus de suivi de l’état d’avancement du *Plan de gestion prévisionnelle de la main d’oeuvre* par la Division des ressources humaines, financières et informationnelle. On affirme également que le suivi du plan d’action fait l’objet de discussions en comité de gestion;
- Pour assurer le suivi des mesures de développement de talents concernant une des directions du SIM, l’intervenant RH (le SRH-deuxième ligne) responsable de leur mise en œuvre, effectue le suivi documenté de leur avancement et des retombées constatées;

- Pour sa part, le Service de l'évaluation foncière produit annuellement un rapport intitulé « Bilan et perspective » qui prévoit un statut sur l'avancement des actions prévues et des retombées constatées en regard de ses enjeux en matière de RH.

Quant aux mesures transversales déployées par le SRH, ces dernières étant des mesures continues impliquant différents intervenants, c'est la Direction de la dotation, des talents et du développement organisationnel qui est responsable de leur maintien (p. ex. le *Programme des contremaîtres*).

Pour ce qui est de la démarche de GPRH, récemment déployée, nous avons observé qu'elle ne prévoit pas la détermination de mécanismes de suivi des plans d'action qui seront développés par les unités d'affaires. Nous sommes d'avis que pour favoriser une prise en charge adéquate des enjeux de relève et d'apporter des correctifs appropriés lorsque requis, des mécanismes de suivi devront être déterminés à la fois par chacune des unités d'affaires pour leur *Plan d'action local*, ainsi que le SRH pour le *Plan d'action transversal*.

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons aux arrondissements de Saint-Léonard, de Verdun, de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, ainsi qu'au Service de l'évaluation foncière, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des ressources humaines de mettre en place les mécanismes de suivi des plans d'action pour la gestion de la relève, afin d'évaluer l'atteinte des effets visés et d'apporter les correctifs appropriés lorsque requis, pour assurer une gestion adéquate de la relève des postes stratégiques et à haute vulnérabilité.

RÉPONSE

3.2.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 9 et le 20 mars 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

3.3. Reddition de comptes

3.3.A. Contexte et constatations

Lorsqu'une unité d'affaires met en oeuvre les orientations de 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 au sein de la structure pour que des décisions éclairées soient prises au moment opportun.

C'est donc dans cette perspective que nous avons examiné si des mécanismes de reddition de comptes formels avaient été mis en place pour informer adéquatement les décideurs sur l'efficacité des mesures mises en place à l'égard de la gestion de la relève. Nous avons donc examiné l'existence de mécanismes de reddition de comptes sur la gestion de la relève, au sein des unités d'affaires et au directeur général.

Premièrement, pour ce qui est des unités d'affaires auditées (à l'exception de l'arrondissement de Verdun et du SRH), selon les informations obtenues des personnes rencontrées ou contactées, il y aurait une reddition de comptes verbale au comité de direction sur les mesures mises de l'avant pour solutionner des problématiques spécifiques de relève.

Pour ce qui est de l'arrondissement de Verdun, la démarche de GPMO initiée en 2017 s'inscrivait dans son plan stratégique (2015-2025). Dans le cadre de ce plan, des mécanismes de reddition de comptes annuelle sont prévus auprès des élus, notamment sur le suivi de la mise en œuvre du plan d'action de la GPMO (2017-2019).

Il est aussi à noter que, dans le cadre de la démarche de GPRH initiée en 2019, l'ensemble des unités d'affaires auditées ont produit, en octobre 2019, le premier livrable demandé par le directeur général, soit leur diagnostic RH. Selon cette démarche, le deuxième livrable à produire (pour juin 2020) sera un *Plan d'action local* en lien avec leur diagnostic produit. Dans le cadre de cette démarche, le SRH, a eu à rendre compte au directeur général sur le déroulement du projet de GPRH. Le SRH aura également à produire un premier livrable soit le portrait de la MO de la Ville et un deuxième, soit des recommandations sur la mise en œuvre de projets structurants sur un échéancier de trois à cinq ans. Dans le premier cas, le SRH travaille actuellement sur un document qui devrait être présenté au directeur général. Dans le cas du deuxième livrable, il ne sera effectué que suite à la réception des plans d'action par le directeur général.

Antérieurement, à cette démarche la GPRH, soit lors des démarches précédentes (la GPMO 2009-2011 et 2012-2014), des mécanismes de reddition de comptes avaient également été mis en place au sein des unités d'affaires concernées. Individuellement les unités d'affaires ont eu à produire un plan de MO selon la méthodologie alors prévue. Un plan de MO pour la Ville avait alors été produit par le SRH dans une perspective de gestion de la relève, à l'intention du directeur général, puisqu'il est l'instigateur de cette démarche.

Bien que la démarche de GPRH soit en cours, nous observons que des mécanismes de reddition de comptes sur la mise en œuvre des mesures qui seront retenues en vue d'atténuer les vulnérabilités diagnostiquées ne sont pas prévus à ce jour. Nous sommes d'avis que de tels mécanismes devraient être prévus à l'échelle des unités d'affaires pour rendre compte du degré d'atteinte des objectifs prévus à leur plan d'action.

Par contre, il ne faut pas perdre de vue qu'au moment où la démarche de GPRH a été déployée, les bénéfices escomptés étaient les suivants :

- Assurer une main-d'œuvre disponible et qualifiée;
- Anticiper les départs à la retraite;
- Diminuer le risque d'affaires lié aux vulnérabilités de la main-d'œuvre;
- Planifier la relève et les recrutements anticipés;
- Favoriser le développement et le transfert de l'expertise.

Il s'agit là d'objectifs qui ne sont pas formulés en des termes mesurables et de ce fait, il sera difficile d'évaluer la suffisance des résultats qui seront atteints. Nous croyons donc que des objectifs mesurables, en lien avec ces bénéfices escomptés, devront être préalablement établis. Des indicateurs de performance devront également être identifiés pour mesurer le degré d'atteinte de ces objectifs. Cet exercice devrait, selon nous, être effectué tant au niveau local que corporatif. Par la suite, des mécanismes de reddition de comptes devraient permettre d'informer l'administration municipale sur le degré d'atteinte de ces objectifs pour qu'ils puissent prendre des décisions éclairées.

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec le Service des ressources humaines d'établir des objectifs mesurables pour évaluer l'atteinte des bénéfices escomptés par la démarche de « Gestion prévisionnelle des ressources humaines » et de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes, afin de favoriser une prise de décisions éclairées.

RÉPONSE

3.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 9 et le 20 mars 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

RECOMMANDATION

3.3.C. Nous recommandons aux arrondissements de Saint-Léonard, de Verdun, de Ville-Marie, et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes pour démontrer l'efficacité de la démarche de « Gestion prévisionnelle des ressources humaines » et des mesures déployées, afin de favoriser une prise de décisions éclairées.

RÉPONSE

3.3.C. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 9 et le 20 mars 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.*

3.4. Pérennité de la démarche de Gestion prévisionnelle des ressources humaines

3.4.A. Contexte et constatations

Comme nous l'avons mentionné en introduction, un nombre important d'employés seront éligibles à prendre leur retraite au cours des prochaines années et le nombre de départs volontaires est en hausse, la Ville est devenue moins attractive. Parallèlement, le comblement des postes est devenu plus difficile en raison des réalités du marché de l'emploi (p. ex. le vieillissement de la population active, la volatilité des employés). La Ville s'expose donc à avoir des pertes d'expertises pouvant avoir des répercussions importantes sur les opérations. Une telle situation représente des coûts pour la Ville.

Considérant cette situation qui n'est pas favorable à la dotation, l'exercice de planification de la MO devient de plus en plus essentiel et important pour faciliter la réalisation du plan stratégique, l'atteinte des objectifs opérationnels et la prestation de services attendus par les citoyens. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les gestionnaires sont mis à contribution au sein de toutes les unités d'affaires en tant que responsables de la prestation de services. Ce sont eux qui identifient les besoins en MO. Les spécialistes en RH sont aussi mis à contribution en tant qu'expert ou de rôle-conseil. Bref, beaucoup de ressources sont impliquées dans toutes les étapes du processus de gestion de la relève et tous doivent travailler en collaboration pour atteindre les objectifs.

La présente démarche de GPRH a été initiée par le directeur général, tout comme les autres démarches antérieures. Dans le présent cas, il s'agit d'une priorité organisationnelle et tous les directeurs des services et des arrondissements se sont engagés à collaborer dans la réalisation des livrables demandés par le biais de leur évaluation de rendement.

Cette approche semble avoir bien fonctionné, puisqu'au moment de nos travaux l'ensemble des diagnostics avaient été remis au directeur général à la date prévue. Pour ce qui est du prochain livrable, soit le plan d'action, il est attendu pour juin 2020.

Pour que la démarche de GPRH permette d'atteindre les résultats escomptés, et ce, à long terme, pour que tous contribuent à la hauteur des attentes, nous croyons qu'elle doit être réalisée en continu et que les encadrements administratifs doivent le refléter. Nous constatons que le seul encadrement administratif approuvé par le comité exécutif est la *Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre*, adoptée en 2011. Considérant l'importance du processus de gestion de la relève, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de s'assurer que cette Politique, actuellement en vigueur, couvre tous les aspects de la gestion de la relève, dont la reddition de comptes. À défaut, il y aurait lieu d'en faire une mise à jour.

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que la *Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre*, adoptée par le comité exécutif le 28 septembre 2011, couvre tous les aspects de la gestion de la relève et, s'il y a lieu, de procéder à une mise à jour de celle-ci afin de favoriser une saine gestion de la relève visant à soutenir la prestation de services offerts à la population et l'atteinte des objectifs stratégiques.

RÉPONSE

3.4.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 9 et le 20 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 29 juin 2020.

4. CONCLUSION

Depuis les 10 dernières années, la Ville de Montréal (la Ville) est confrontée à un nombre important de départs à la retraite, un nombre croissant de départs volontaires et une hausse du taux de roulement. Ces facteurs sont préoccupants, puisque le marché de l'emploi a également évolué au cours de cette même période. À titre d'exemples, il y a les changements technologiques, la rareté des compétences dans certains secteurs d'activités et la vision différente du marché du travail par les nouvelles générations. Ces réalités rendent plus difficile le comblement de certains postes au sein de la Ville.

Depuis 2008, des démarches ont été initiées par le directeur général alors en poste pour la préparation de plans de main-d'œuvre (MO) (la « Gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre » (GPMO) 2009-2011 et la GPMO 2012-2014). Bien que le degré d'implication des unités d'affaires fût variable, des plans de MO ont été produits. Des vulnérabilités ont été identifiées par les unités d'affaires, pour certains secteurs d'activités et types d'emplois et des mesures ont été identifiées pour assurer la relève. En 2014, c'est le *Plan quinquennal de la main-d'œuvre* (PQMO) 2014-2018 qui est devenu la priorité du directeur général de l'époque. Ce plan visait principalement à éliminer 2 200 postes sur 5 ans, ce qui devait générer des économies substantielles. Bien que la GPMO aurait dû être maintenue dans un contexte d'importantes réductions d'effectifs, les efforts de gestion de la relève se sont plutôt essoufflés.

En janvier 2019, une nouvelle démarche de « Gestion prévisionnelle des ressources humaines » (GPRH) a été déployée auprès de l'ensemble des unités d'affaires. Il s'agit d'une priorité organisationnelle du présent directeur général pour 2019 et 2020. La démarche vise à anticiper sur quelques années, les besoins en RH, tout en tenant compte de l'environnement interne et externe de la Ville. Un des buts est d'assurer une MO disponible et qualifiée pour répondre aux enjeux de relève. Selon l'échéancier prévu, un diagnostic a été produit par l'ensemble des unités d'affaires en octobre 2019 et des plans d'action sont attendus pour juin 2020. À terme, des mesures locales et corporatives seront prévues. Le succès de cette démarche dépend de plusieurs conditions gagnantes.

Dans ce contexte des dernières années, nos travaux d'audit nous amènent à conclure que toutes les conditions gagnantes ne sont pas réunies pour favoriser une saine gestion de la relève des postes stratégiques et à haute vulnérabilité. C'est dans l'esprit de contribuer au maintien de la prestation de services de la Ville et de l'atteinte des objectifs stratégiques que nous recommandons, entre autres à la Ville de :

- communiquer formellement les rôles et les responsabilités à tous les intervenants impliqués pour toutes les étapes du processus de gestion de la relève;
- mettre à la disposition des unités d'affaires des moyens leur permettant de disposer en continu d'un portrait détaillé de leur MO à partir d'un ensemble de données pertinentes (des données internes et externes);

- établir des plans d'action pour la gestion de la relève dans lesquels des mesures seront priorisées, en fonction de leurs impacts sur la prestation de services et les orientations stratégiques et que des échéanciers et un budget réalistes seront établis;
- prévoir des formations adaptées aux besoins pour tous les intervenants impliqués dans la gestion de la relève, dépendant de leurs responsabilités respectives, et ce, pour toutes les étapes du processus;
- allouer les budgets nécessaires aux unités d'affaires pour leur permettre la mise en œuvre des mesures qui auront été priorisées;
- mettre en place des mécanismes de suivi des plans d'action pour la gestion de la relève;
- établir des objectifs pour mesurer l'impact des bénéfices escomptés de la démarche de GPRH et de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes pour démontrer l'efficacité de la démarche de GPRH et des mesures déployées.

Étant donné que la gestion de la relève implique de connaître en continu le portrait de la MO et l'état des vulnérabilités, il est nécessaire que cette pratique soit permanente, d'autant plus qu'elle contribue aux orientations stratégiques de la Ville. De plus, il est important que tous, déploient les efforts nécessaires pour que la gestion de la relève s'effectue en mode prévisionnelle et stratégique plutôt qu'en mode réactif et tactique comme par le passé. Pour ces raisons, nous sommes d'avis que l'administration municipale doit s'assurer que la *Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre*, adoptée par le comité exécutif en septembre 2011, couvre tous les aspects de la gestion de la relève et s'il y a lieu de procéder à sa mise à jour.

5. ANNEXES

5.1. Objectif et critères d'évaluation

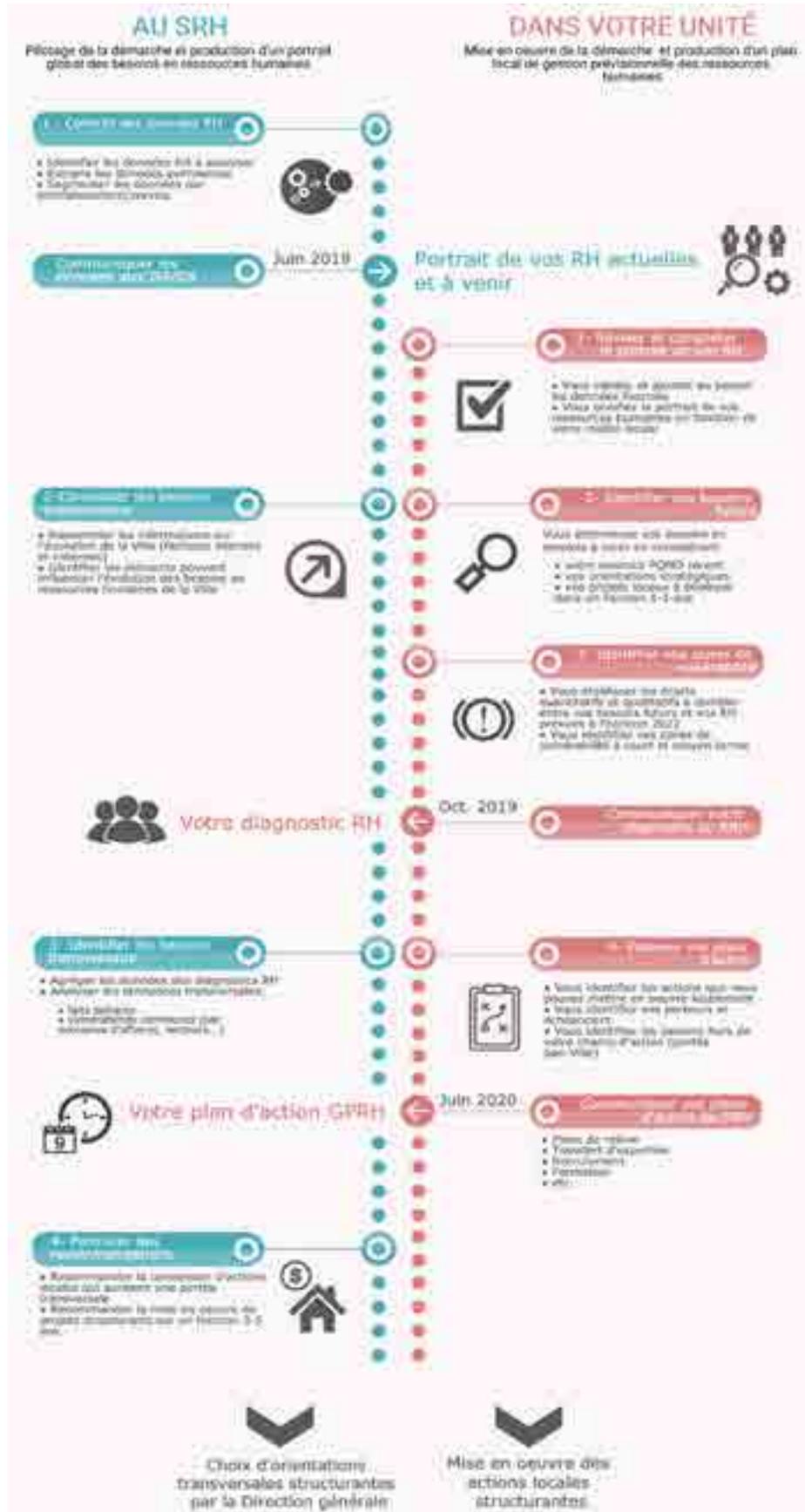
Objectif

S'assurer que la Ville a mis en place des mesures appropriées visant une saine gestion de la relève des postes stratégiques et à haute vulnérabilité, afin de maintenir la prestation de services aux citoyens.

Critères d'évaluation

- Les responsabilités en matière de gestion de la relève sont clairement énoncées et communiquées à l'ensemble des unités d'affaires.
- La Ville de Montréal dispose d'une vue globale des postes stratégiques et à haute vulnérabilité lui permettant d'identifier les enjeux de relève.
- Des mesures en continu pour assurer la relève des postes stratégiques et à haute vulnérabilité ont été établies conformément aux encadrements administratifs en vigueur et aux priorités de l'administration municipale.
- Des mécanismes de suivi ont été mis en place pour assurer la mise en œuvre des mesures établies.
- Des mécanismes de reddition de comptes formels ont été élaborés pour s'assurer de l'efficacité des mesures mises en place à l'égard de la gestion de la relève des postes stratégiques et à haute vulnérabilité.

5.2. Processus de Gestion prévisionnelle des ressources humaines



Référence : « Le processus GPRH illustré », Service des ressources humaines.



4.6.

Gestion des programmes municipaux d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal »

[Service de l'habitation]

Le 9 avril 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

S'assurer que le Service de l'habitation (SH) a pris les mesures qui s'imposent pour lui permettre de s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal ».

RÉSULTATS

En décembre 2016, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal (la Ville) ont conclu l'entente-cadre « Réflexe Montréal », officialisant le statut particulier de métropole pour la Ville. Découlant de cette entente et en matière d'habitation, la Société d'habitation du Québec (SHQ) transfère des pouvoirs et des responsabilités à la Ville. Désormais, la Ville peut sans autorisation de la SHQ, adopter et mettre en œuvre un programme d'habitation. La Ville a dorénavant le pouvoir de cautionner tout prêt consenti à des organismes dans le cadre du programme AccèsLogis. Ces nouveaux pouvoirs amènent la Ville à adopter un nouveau programme AccèsLogis Montréal adapté aux enjeux montréalais. À la suite de nos travaux, considérant l'importance des responsabilités et des risques financiers qu'elles engendrent pour la Ville, nous sommes d'avis que des améliorations devraient être apportées considérant les principaux aspects suivants :

- La SHQ et la Ville ont des points de vue différents sur le degré de participation de la Ville en termes de cibles d'unités de logement à atteindre;
- La convention de prêt conclue auprès du prêteur agréé, pour le financement de la réalisation des projets, ne couvre pas l'ensemble des unités approuvées sous le programme AccèsLogis Montréal;
- La Ville n'a pas évalué si les ressources impliquées dans la gestion de projets relatifs au programme AccèsLogis Montréal possèdent toute l'expertise requise pour juger de la solidité financière des organismes et de la viabilité des projets;
- La Ville n'a pas obtenu une confirmation de la SHQ, à l'effet que les nouveaux programmes municipaux prennent compte des orientations et des objectifs gouvernementaux;
- Il n'y a pas d'évidences indiquant que les organismes ayant soumis des projets sous le programme AccèsLogis Montréal ont par le passé rencontré ou non des difficultés financières à l'égard de leurs projets;
- La Ville n'a pas statué quant à savoir si les projets réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal sont assujettis au cadre de gouvernance des projets et des programmes d'actifs municipaux;
- La Ville ne demande pas systématiquement les états financiers aux organismes ayant soumis des projets dans le programme AccèsLogis, pour évaluer leur solidité financière;
- Les documents acheminés au prêteur agréé concernant le financement des projets ne sont pas autorisés par la directrice du SH conformément à la délégation des pouvoirs du comité exécutif;
- Il n'y a pas d'évidence indiquant que les variables affectant le calcul des subventions ont été vérifiées;
- La Ville ne s'assure pas que les organismes et les entrepreneurs ne sont pas inscrits au Registre des entreprises non admissibles;
- Des indicateurs n'ont pas été établis au sein de la Ville, afin d'évaluer dans quelle mesure le transfert des pouvoirs et des responsabilités ont menés aux bénéfices escomptés.

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

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

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord et nous fournirons leurs commentaires ultérieurement.

TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	353
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	357
3. Résultats de l'audit	358
3.1. Ententes applicables et nouvelles responsabilités à l'égard des programmes d'habitation visés	358
3.1.1. Entente concernant le transfert des budgets et des responsabilités en habitation (l'entente sectorielle avec la Société d'habitation du Québec)	358
3.1.2. Entente concernant l'investissement dans le logement abordable (Société canadienne d'hypothèques et de logement)	361
3.1.3. Entente relative au programme AccèsLogis pour la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif	363
3.1.4. Entente concernant l'utilisation de la demande d'aide financière, du fichier de gestion des débours et du fichier de factures à la Ville de Montréal	368
3.2. Activités découlant des nouvelles responsabilités et évaluation des ressources	369
3.3. Respect des exigences des ententes applicables	373
3.3.1. Entente concernant le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation	373
3.3.2. Entente relative au programme AccèsLogis pour la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif	376
3.4. Viabilité des projets admissibles aux fins du programme AccèsLogis Montréal	377
3.4.1. Projets passés, réalisés sur le territoire de la Ville de Montréal	378
3.4.2. Modifications des paramètres	380
3.4.3. Identification et efficacité des contrôles	383
3.5. Reddition de comptes	396
3.5.1. Reddition de comptes prévue aux ententes applicables	396
3.5.2. Reddition de comptes au sein de la Ville de Montréal	398
3.6. Mandat du vérificateur général de la Ville de Montréal Conformité à la <i>Loi sur les cités et villes</i>	400
4. Conclusion	402
5. Annexes	405
5.1. Description des programmes visés par le transfert des pouvoirs et des responsabilités	405
5.2. Objectif et critères d'évaluation	409

LISTE DES SIGLES

AP	approbation préliminaire	MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
CEM	clé en main	PAD	programme d'adaptation de domicile
CMA	coûts maxima admissibles	PSL	programme Supplément au loyer
DAF	demande d'aide financière	PRQ	programme Rénovation Québec
DAI	date d'ajustement des intérêts	RENA	Registre des entreprises non admissibles
EC	engagement conditionnel	SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
ED	engagement définitif	SH	Service de l'habitation
GRT	groupes de ressources techniques	SHQ	Société d'habitation du Québec
HLM	habitations à loyer modique		
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>		



1. CONTEXTE

Le 8 décembre 2016, la Ville de Montréal (la Ville) et le gouvernement du Québec ont conclu, une entente-cadre intitulée « Réflexe Montréal » officialisant ainsi le statut particulier de métropole pour la Ville. Cette entente couvre plusieurs volets, dont celui de l’habitation¹. Pour instaurer le « Réflexe Montréal », il est prévu par le gouvernement :

- l’ajout d’un « Chapitre Montréal » dans toutes les politiques économiques et sociales identifiant clairement les impacts sociaux économiques et financiers sur la métropole des mesures mises de l’avant par le gouvernement du Québec;
- la consultation de la Ville par le gouvernement en temps utile sur les lois, les règlements, les programmes, les politiques ou les directives qui la concernent ou l’affectent directement.

Le 21 septembre 2017, le projet de loi 121, soit la « *Loi augmentant l’autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec* » est adoptée à l’Assemblée nationale et donne ainsi les pouvoirs habilitants à la Ville. Conséquemment, la *Charte de la Ville de Montréal* est désormais renommée pour « *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* ». Plus précisément, en matière d’habitation, il y a transfert des pouvoirs de la Société d’habitation du Québec (SHQ) vers la Ville. Ainsi la *Loi sur la Société d’habitation du Québec* a été modifiée pour y insérer notamment deux nouveaux articles :

- La Ville peut sans autorisation ou approbation de la SHQ, préparer, adopter par règlement et mettre en œuvre sur son territoire un programme d’habitation visant à favoriser le développement de logements mis à la disposition de personnes ou de familles à faible revenu ou à revenu modique, ainsi qu’à permettre l’amélioration de logements existants;
- La Ville peut, sans l’autorisation du ministre responsable du Ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (MAMH), accorder une garantie de prêts dans le cadre de l’application d’un programme visé à l’article 56,4 de la *Loi sur la Société d’habitation du Québec*².

¹ Autres volets : la lutte contre l’itinérance, l’immigration, la culture et le patrimoine, l’infrastructure et les équipements scolaires.

² *Loi sur la Société d’habitation du Québec*, article 56.5.

Les programmes municipaux d'habitation visés par le transfert des pouvoirs et des responsabilités sont les programmes d'aide financière en habitation, soit le programme AccèsLogis, le programme Rénovation Québec (PRQ) ainsi que le programme d'adaptation de domicile (PAD). Une description de ces derniers se retrouve à l'annexe 5.1.

Le 14 décembre 2017, en lien avec les nouvelles responsabilités transférées, le conseil d'agglomération de la Ville a adopté une modification du *Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (02-102)*, visant le programme AccèsLogis³. Ainsi certains articles ont été modifiés, afin d'adapter le programme aux enjeux montréalais et de nouveaux articles ont été insérés notamment, ceux portant sur le cautionnement des prêts. Le programme intitulé AccèsLogis Montréal (*Règlement 02-102B*)⁴ a vu le jour.

Toujours le 14 décembre 2017, le conseil d'agglomération de la Ville a aussi délégué au comité exécutif, par la voie de son règlement intérieur⁵, le pouvoir de cautionner tout prêt consenti dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal, puisque le logement social est une compétence d'agglomération. Par la suite, le comité exécutif a délégué cette responsabilité à la directrice du Service de l'habitation (SH)⁶.

L'entente-cadre « Réflexe Montréal » a mené à la conclusion d'ententes sectorielles par la Ville. Ainsi, le 29 mars 2018, le conseil d'agglomération de la Ville approuve la version finale⁷ de l'entente sectorielle entre la Ville et la SHQ intitulée « *Entente concernant le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation* » (l'entente sectorielle avec la SHQ). Cette entente contient notamment des dispositions quant au cadre du transfert financier, au budget relatif aux programmes d'habitation, au versement des subventions, à la reddition de comptes et au comité de suivi. L'entente vise aussi à ce que les mesures prévues à l'entente-cadre « Réflexe Montréal » se concrétisent par :

- le transfert à la Ville des budgets et des responsabilités relatives au développement de l'habitation sur son territoire⁸ de la part de la SHQ;
- l'engagement de la SHQ, de modifier son cadre d'intervention, afin de permettre à la Ville de gérer les sommes prévues pour son territoire en fonction de ses critères opérationnels adaptés à sa réalité et des orientations gouvernementales, notamment sur les objectifs à atteindre,

³ RCG 17-036 : *Règlement modifiant le Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif* (nouveau programme) (02-102).

⁴ Règlement 02-102B : *Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif* (AccèsLogis Montréal).

⁵ RCG 17-037 : *Règlement intérieur du conseil d'agglomération sur la délégation de pouvoirs du conseil d'agglomération au comité exécutif dans le cadre du programme d'aide à la réalisation de logements corporatifs et à but non lucratif*.

⁶ RCE 02 004, article 41.10.2 *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés*.

⁷ Version initiale approuvée par la même instance le 28 septembre 2017.

⁸ Exclu les budgets du parc d'habitations à loyer modique (HLM). Ce parc est sous entente avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

de façon à mettre en œuvre des programmes municipaux d'habitation pour le développement de logements pour les personnes à faible revenu ou à revenu modique. Elle s'engage à conclure également avec la Ville les ententes relatives à leur financement et à leur suivi, ainsi qu'à la conformité de sa gestion par une reddition de comptes a posteriori portant notamment sur les objectifs gouvernementaux.

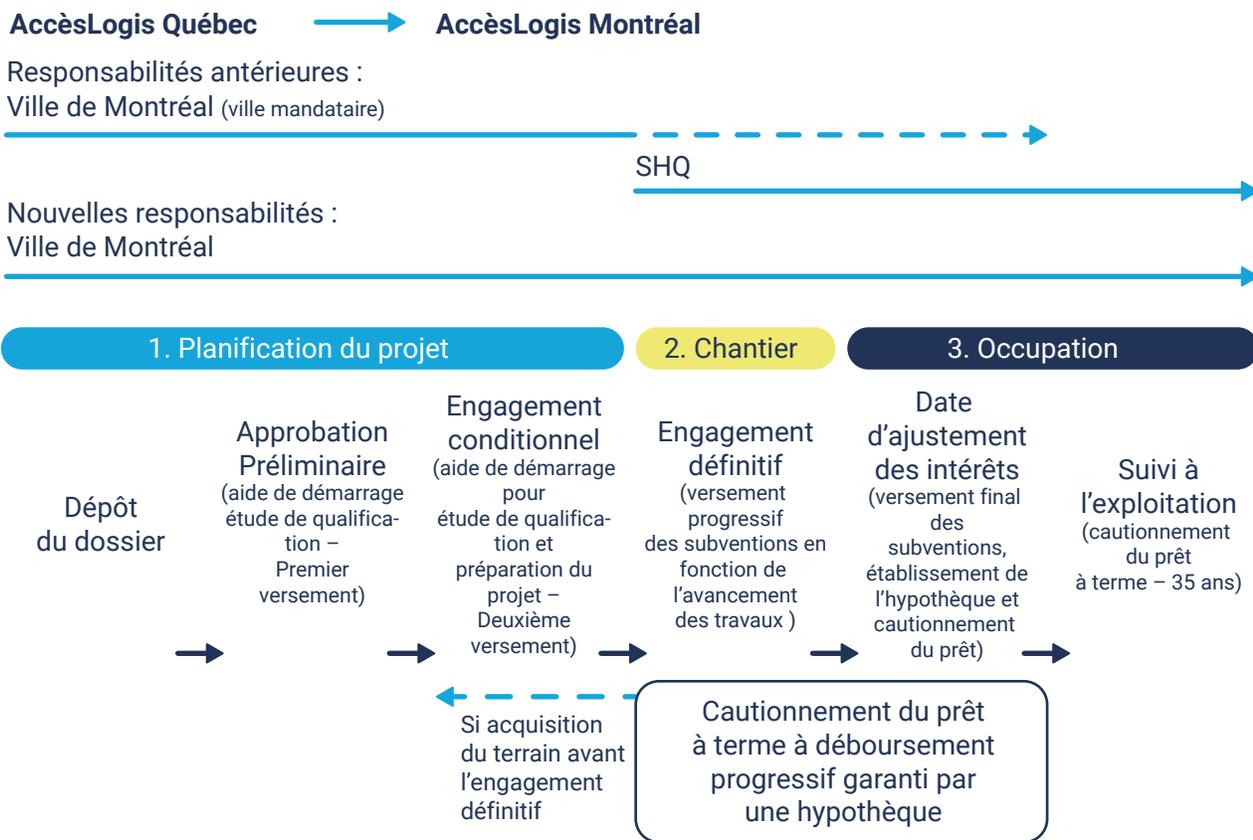
Le transfert des budgets, correspond à un budget global de 93,7 M\$ pour l'année financière 2017-2018, soit 36 % du budget mis à la disposition de la SHQ et ce pourcentage augmentera annuellement d'un point de pourcentage jusqu'à ce qu'il atteigne 40 % à la cinquième année de l'entente sectorielle avec la SHQ, soit le 31 mars 2022. De plus, les nouveaux pouvoirs conférés à la Ville lui permettent de procéder à une révision en profondeur des programmes d'aide financière actuels, afin de mieux les adapter à la réalité montréalaise. Cette entente s'inscrit également dans la volonté de l'administration municipale de développer entre 2018-2021, 12 000 logements sociaux et abordables, soit 6 000 logements sociaux et communautaires et 6 000 logements dans la catégorie abordable.

Le 6 juin 2018, le comité exécutif de la Ville approuve un projet d'entente entre la SHQ et la Ville intitulé « *Entente concernant l'utilisation de la demande d'aide financière, du fichier de gestion des débours et du fichier de factures à la Ville* », qui permettra à la Ville d'accéder aux outils numériques pour le programme AccèsLogis Montréal (ceux-ci étant déjà utilisés par la SHQ dans le cadre du programme AccèsLogis Québec), en particulier la demande d'aide financière (DAF), le fichier de gestion des débours et le fichier des factures.

Le 13 juin 2018, en lien avec la responsabilité de la Ville de garantir les prêts des organismes, le comité exécutif de la Ville approuve un projet de convention de prêts avec un prêteur agréé intitulé « *Entente relative au programme AccèsLogis pour la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif* ».

Mentionnons qu'avant la conclusion de l'entente-cadre « Réflexe Montréal », qu'à titre de Ville mandataire, la Ville exerçait déjà des responsabilités élargies à l'égard du programme AccèsLogis (AccèsLogis Québec) avant le transfert des pouvoirs et des responsabilités. Le schéma 1 ci-après illustre les différences de responsabilités pour la Ville entre le programme AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal.

Schéma 1 – Responsabilités de la Ville de Montréal



Source : Service de l'habitation

Pour la Ville, la majorité des pouvoirs et des responsabilités proviennent de l'entente sectorielle avec la SHQ à l'égard du programme AccèsLogis Montréal en raison du cautionnement des prêts, puisque cette dernière accorde dorénavant une aide financière sous forme de garanties de prêt aux organismes pour la réalisation des projets de logements sociaux. Cette responsabilité est de taille, en raison des risques financiers que la Ville pourrait se retrouver à assumer en cas de manquement des obligations financières de la part des organismes auprès de l'institution financière prêteuse. En effet, en date du 31 octobre 2019, la Ville cautionnait un montant de 6,1 M\$⁹ et on estime qu'elle sera appelée à cautionner un montant de 158,3 M\$¹⁰ pour tous les projets ayant franchi l'approbation préliminaire (AP). De plus, la Ville devra effectuer le suivi des projets en exploitation sur une période de 35 ans, en raison de la durée du prêt hypothécaire, afin de s'assurer que ceux-ci feront l'objet d'une saine gestion. Il est à noter qu'en date du 31 octobre 2019, aucun projet n'est en exploitation.

L'approbation de l'entente sectorielle avec la SHQ permettra également de bonifier ou de revoir les programmes actuels, afin de les rendre plus performants et, surtout, mieux adaptés aux besoins et aux enjeux. Le programme AccèsLogis

⁹ Selon les informations obtenues du SH.

¹⁰ Coûts de réalisation nets des montants des subventions des projets.

est celui qui présente la situation la plus urgente, puisque les normes actuelles de ce programme en rendent l'utilisation de plus en plus difficile sur le territoire montréalais.

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 la performance portant sur la Gestion des programmes municipaux d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe-Montréal ». Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification* ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que le SH a pris les mesures qui s'imposent pour lui permettre de s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal ».

Les nouvelles responsabilités sont en lien avec trois programmes (AccèsLogis, PRQ et PAD). Toutefois, ces nouvelles responsabilités concernent davantage le programme AccèsLogis et en ce sens, nos travaux d'audit ont été principalement orientés vers ce programme. Par ailleurs, concernant le PRQ, nous avons effectué une mission d'audit en 2017. L'un des objectifs visait notamment à évaluer dans quelle mesure les subventions faisaient l'objet d'un suivi rigoureux sur le respect des conditions prévues dans les règlements des cinq sous-programmes du PRQ. Ainsi, l'analyse des demandes d'aide financière, le calcul des subventions, le respect des dispositions réglementaires, les suivis budgétaires et la reddition de comptes avaient été considérés.

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 5.2.

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 23 avril 2018 au 31 octobre 2019, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de juin 2019 et février 2020. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 9 avril 2020.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès du SH.

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 SH.

Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction du SH et au directeur général pour l'obtention de plans d'actions et d'échéanciers pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, ainsi qu'à la directrice générale adjointe à la Qualité de vie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Ententes applicables et nouvelles responsabilités à l'égard des programmes d'habitation visés

Les diverses ententes applicables ont eu comme impact de conférer de nouvelles responsabilités à la Ville comme nous l'avons déjà mentionné en introduction. Dans la présente section, nous décrivons donc ces nouvelles responsabilités, puis nous soulèverons quelques aspects venant affecter leur plein accomplissement.

3.1.1. Entente concernant le transfert des budgets et des responsabilités en habitation (l'entente sectorielle avec la Société d'habitation du Québec)

3.1.1.A. Contexte et constatations

Il s'est écoulé jusqu'à présent trois périodes budgétaires depuis le transfert des responsabilités à la Ville. Les budgets totaux accordés par la SHQ (selon la période budgétaire du gouvernement soit du 1^{er} avril au 31 mars) et la répartition de l'enveloppe budgétaire par le SH se déclinent au tableau 1.

Tableau 1 – **Répartition des budgets par programme
communiquée par la Société d’habitation du Québec
(en millions de \$)**

ANNÉES	ACCÈSLOGIS	PROGRAMME RÉNOVATION QUÉBEC	PROGRAMME D’ADAPTATION DE DOMICILE	TOTAL
2017-2018	74,6	9	10,1	93,7
2018-2019	85,36	9,25	9,25	103,86
2019-2020	-	19,5	23,4	42,9
TOTAL	159,96	37,75	42,75	240,46

Nous constatons que les budgets consentis à la Ville, de la part du gouvernement du Québec, sont pour les périodes budgétaires de 2017-2018 et 2018-2019. Pour la période 2019-2020, un budget partiel a été alloué puisqu’il n’y a pas eu d’engagement de la part du gouvernement pour le programme AccèsLogis Montréal. Selon les informations obtenues de la part du SH, le gouvernement n’a pas accordé de budget pour ce programme en raison de la volonté de ce dernier de terminer les projets pour lesquels des unités avaient déjà été engagées sous le programme AccèsLogis Québec. Le SH a effectué une demande de budget auprès du gouvernement pour le programme AccèsLogis Montréal, afin de poursuivre des projets de logements sociaux dans le maintien de son autonomie découlant de son statut de métropole, mais la demande est restée, à ce jour, sans réponse. En l’absence de tels budgets, le SH ne peut engager de nouveaux projets sous le programme AccèsLogis Montréal.

Nouvelles responsabilités

Transfert des budgets relatif aux programmes d'habitation

L'entente sectorielle avec la SHQ mentionne en préambule que la Ville peut gérer les sommes prévues sur son territoire non seulement en fonction de ses critères opérationnels adaptés à sa réalité, mais également en fonction d'orientations gouvernementales notamment sur les objectifs à atteindre. Nous avons d'abord cherché, dans le cadre de nos travaux d'audit, à obtenir plus de précisions concernant cet élément, à savoir si le gouvernement avait communiqué à la Ville des cibles à atteindre. Nous avons également voulu comprendre de quelle façon la Ville s'assurerait de respecter cet aspect. Selon les informations obtenues de la part du SH, la SHQ a communiqué des cibles « en termes d'unités de logement » pour la période budgétaire 2018-2019. La position du SH est que le transfert des responsabilités et des pouvoirs :

« ... lui permet de déterminer le quantum¹¹ de subvention par unité de logement. Ainsi la Ville peut donc augmenter les subventions unitaires, ce qu'elle fait pour composer avec les conditions de réalisation sur son territoire ». Cette position se justifie par le fait que les cibles énoncées par la SHQ « créent des enjeux d'équité... car chaque unité montréalaise représente un effort financier supérieur à celui requis pour produire des logements dans les autres régions ».

Le SH a signalé cette contradiction par écrit à la SHQ en août 2018 et selon les informations obtenues, la SHQ a réitéré par écrit, en décembre 2018, que :

« ... la Ville doit également contribuer à l'atteinte des différents objectifs gouvernementaux », en annonçant toutefois qu'une procédure serait mise en place pour consulter Montréal « préalablement à l'établissement de futurs objectifs et orientations gouvernementaux touchant les programmes municipaux d'habitation ».

Nous reviendrons sur ce sujet à la section 3.3.1. Il n'y a pas eu, à ce jour, de dénouement et nous sommes d'avis que le SH doit clarifier cet aspect auprès de la SHQ, afin de s'assurer que les deux parties s'entendent pour éviter que la Ville se retrouve dans une situation où elle ne respecterait pas ses obligations.

¹¹ Montant déterminé.

RECOMMANDATION

3.1.1.B. Nous recommandons au Service de l'habitation d'effectuer un suivi auprès des représentants de la Société d'habitation du Québec en vue d'obtenir des précisions quant à la signification des objectifs mentionnés à l'entente sectorielle à l'égard des programmes en habitation, afin d'éviter une situation pouvant compromettre l'obtention des budgets pour cause de non-respect de ses obligations en la matière.

RÉPONSE

3.1.1.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

3.1.2. Entente concernant l'investissement dans le logement abordable (Société canadienne d'hypothèques et de logement)

3.1.2.A. Contexte et constatations

L'entente sectorielle avec la SHQ indique que la Ville reconnaît avoir reçu une copie des ententes de financement liant la SHQ et la SCHL, puisque cette dernière participe au financement de différents programmes en matière d'habitation. Ces ententes contiennent les obligations auxquelles la SHQ doit se soumettre envers la SCHL, afin de rendre compte trimestriellement.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons demandé au SH les copies des ententes de financement, pour évaluer si la Ville avait des responsabilités envers la SCHL.

Nous avons d'abord obtenu une copie de l'entente originale entre la SHQ et la SCHL, intitulée : « *Entente concernant l'investissement dans le logement abordable pour la période 2011 à 2014* », signée par les parties le 19 mars 2012. Nous avons également obtenu une copie de la prolongation de « *l'entente concernant l'investissement dans le logement abordable¹²* » pour la période 2014-2019, signée par les parties le 27 juillet 2015. Finalement, le SH nous a aussi fourni une copie de la lettre adressée à la SHQ par la SCHL, confirmant que le programme AccèsLogis Montréal est dorénavant inclus dans *l'entente concernant l'investissement dans le logement abordable*. Dans cette lettre, la SCHL rappelle que, bien que la SHQ puisse conclure des arrangements avec de tierces parties comme des municipalités, pour que celles-ci exécutent certaines responsabilités relevant de la SHQ en vertu de l'entente, la SHQ demeure l'unique responsable auprès

¹² Inclus également les logements sociaux.

de la SCHL, sans que la SCHL n'ait à traiter avec les tierces parties. De ce fait, les évidences que nous avons obtenues nous confirment que le SH est imputable directement auprès de la SHQ et non auprès de la SCHL.

Par contre, la dernière prolongation de *l'entente concernant l'investissement dans le logement abordable*, entre la SHQ et la SCHL, se terminait le 31 mars 2019 et n'a pas été renouvelée à ce jour. Une entente concernant l'investissement dans le logement abordable serait actuellement en négociation, mais dans l'intervalle, la SHQ ne peut plus soumettre de nouveaux projets à la SCHL, ce qui est susceptible d'entraîner des répercussions sur la Ville. Selon les renseignements obtenus, la SHQ doit plutôt terminer la mise en œuvre des projets déjà engagés. Elle doit aussi s'assurer que les projets doivent être abordables pendant 10 ans, un suivi est donc nécessaire pour cette durée. De plus, dans le cadre de la négociation, des discussions sont en cours avec la SCHL, afin d'alléger le processus de reddition de comptes qui devra être effectuée éventuellement par le SH pour la SHQ.

Considérant, la priorité de l'administration municipale à réaliser d'ici 2021, le développement de 12 000 logements sociaux et abordables, soit 6 000 logements sociaux et communautaires et 6 000 logements abordables, nous sommes d'avis que cette situation prend toute son importance en raison que la réalisation de ces logements pourrait être ralentie. Le SH doit donc demeurer vigilant quant à l'évolution du dossier.

RECOMMANDATION

3.1.2.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de faire les représentations requises auprès de la Société d'habitation du Québec, afin d'être en mesure de connaître le moment où les budgets seront disponibles en vue de poursuivre la cadence des activités et de ne pas compromettre l'atteinte des objectifs municipaux.

RÉPONSE

3.1.2.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en œuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

3.1.3. Entente relative au programme AccèsLogis pour la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif

3.1.3.A. Contexte et constatations

Rappelons que « *La ville peut, sans l'autorisation du ministre (MAMH), accorder une garantie de prêts dans le cadre de l'application d'un programme visé à l'article 56,4 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec* ».

Nouvelles responsabilités

Depuis l'entrée en vigueur du programme AccèsLogis Montréal, adopté par le conseil d'agglomération en décembre 2017, la Ville accorde dorénavant une aide sous forme de garantie de prêts pour la réalisation des projets jugés admissibles par le SH. Pour y parvenir, la Ville a dû négocier et conclure une convention-cadre de financement auprès d'un prêteur agréé. Selon les informations consignées au sommaire décisionnel, un appel d'intérêt a été effectué et les réponses reçues des institutions ont été évaluées par un comité de sélection, en fonction des critères suivants :

- La compréhension du mandat et des enjeux;
- L'expérience et l'expertise de l'institution financière dans des projets semblables;
- L'expérience et l'expertise du personnel affecté au mandat;
- Tous éléments additionnels qui pourraient bonifier la structure de financement en fonction des besoins spécifiques du programme d'aide.

Comme nous l'avons déjà indiqué, en plus de garantir les prêts versés à des organismes tout au long de la phase de réalisation des travaux, la Ville devra par la suite garantir les prêts pendant une période d'exploitation de 35 ans.

Portée des projets visés par la convention-cadre

La convention-cadre conclue avec le prêteur agréé indique que le financement est pour la réalisation d'environ 950 unités de logements sociaux.

Conséquemment, en vue d'appliquer cette convention-cadre, le SH a d'abord dû définir à partir de quelle étape du programme AccèsLogis (l'AP, l'engagement conditionnel (EC), l'engagement définitif (ED), la date d'ajustement des intérêts (DAI)) les unités seraient comprises dans la portée de ce nouveau programme, puisque des projets admissibles étaient déjà en cours en vertu du programme AccèsLogis Québec. Le comité exécutif de la Ville a donc approuvé par résolution les dates et les étapes à partir desquelles les projets feront partie de la portée

du programme AccèsLogis Montréal^{13 14}. Ainsi, les projets ayant obtenu l'AP entre le 24 avril 2018 et le 30 juin 2019 feront partie de la portée du programme AccèsLogis Montréal, et à cet effet, le nouveau règlement (02-102B) a été modifié. Il est à préciser que le SH n'a pas accordé d'AP entre le 1^{er} mars 2017 et le 24 avril 2018. Les projets étant déjà en branle avant le 1^{er} mars sont donc couverts par le programme AccèsLogis Québec, de même que les projets ayant été jugés admissibles à partir du 1^{er} juillet 2019, puisque la Ville n'a reçu aucun nouveau budget à ce jour en vertu de l'entente sectorielle avec la SHQ.

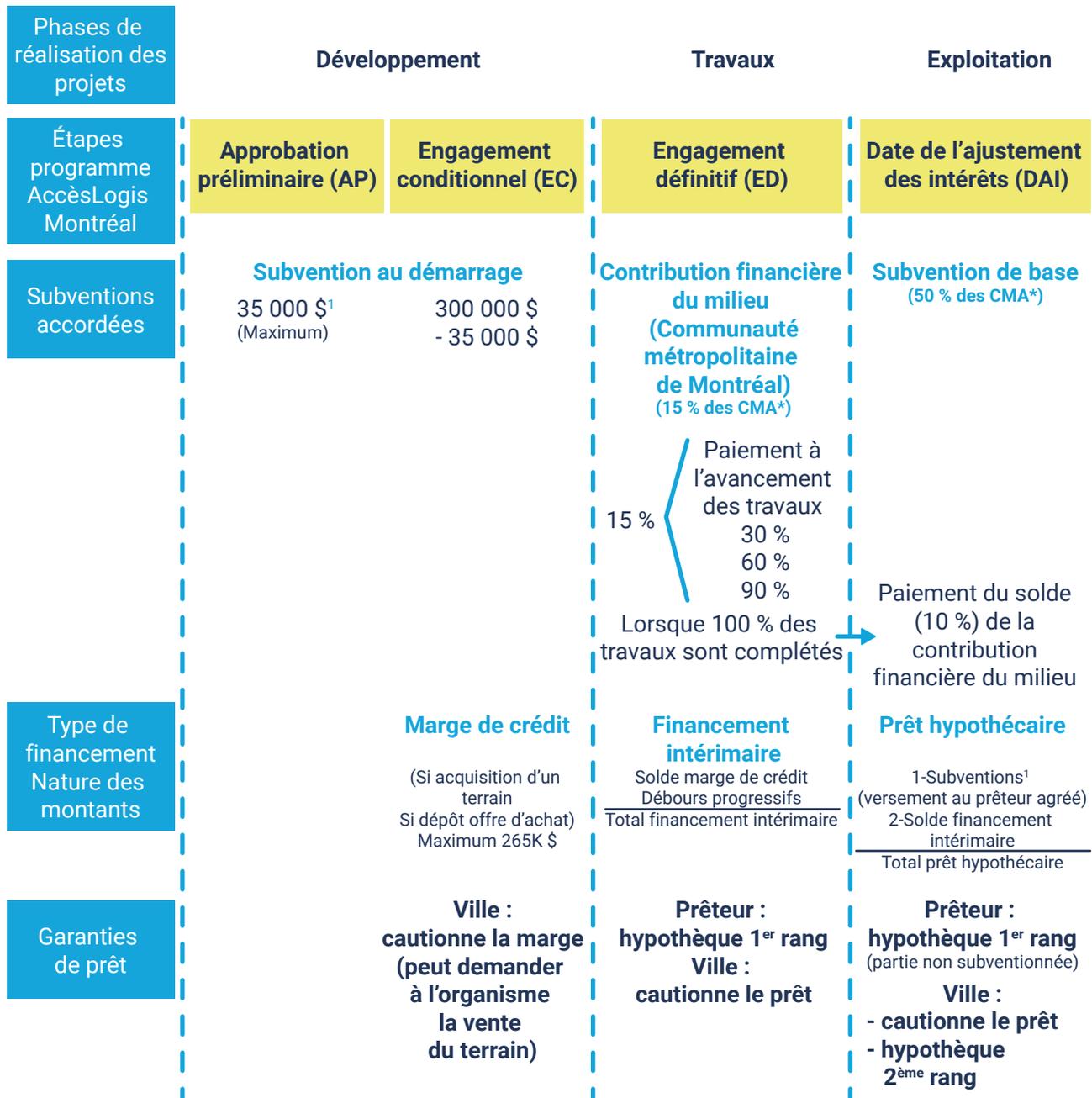
Fonctionnement du cautionnement et du financement

Avant de présenter le portrait des projets concernés, nous décrivons brièvement le fonctionnement du cautionnement et du financement. Pour ce qui est du cautionnement des prêts par la Ville, il est lié aux phases de réalisation du projet, aux étapes du programme AccèsLogis (l'AP, l'EC, l'ED et la DAI) et au type de financement. Au schéma 2, nous y présentons l'adéquation entre ces trois éléments.

¹³ Ordonnance 5 du *Règlement 02-102* adopté par le comité exécutif le 5 juin 2019 (abroge l'ordonnance 3 du même règlement adopté le 23 avril 2018).

¹⁴ Ordonnance 7 du *Règlement 02-102* adopté par le comité exécutif le 26 juin 2019.

Schéma 2 – Fonctionnement – garantie de prêts



¹ Budget SHQ transféré à la Ville

* CMA : coûts maxima admissibles

Types de financement

Nous constatons, dans ce schéma, que l'organisme peut bénéficier d'une subvention de démarrage pour l'aider à assumer certaines dépenses comme la préparation du dossier. Un montant maximum de 35 k\$ provient des budgets de la SHQ transférés à la Ville et le prêteur agréé n'avance aucune somme à ce stade. Il est possible que la Ville cautionne les prêts des organismes dès l'étape de l'EC si l'organisme effectue l'acquisition d'un terrain ou un dépôt sur une offre d'achat d'un immeuble dès cette étape et les sommes avancées par le prêteur proviendront d'une marge de crédit. Une fois l'étape de l'EC franchie, c'est à l'étape de l'ED que le prêteur agréé avancera les sommes nécessaires à l'organisme à titre de débours progressifs, afin que celui-ci puisse effectuer les paiements à l'entrepreneur selon l'avancement des travaux. À cette étape, les déboursés progressifs seront sous forme de prêt à taux variable et le prêt inclura également tout solde de la marge de crédit. Ce financement est désigné comme étant du « financement intérimaire ». La Ville communique également à cette étape au prêteur agréé qu'elle approuve le projet et indique à ce dernier le montant de la promesse de subvention. Une fois les travaux terminés et conformes survient l'étape DAI qui détermine le moment où le financement intérimaire sera converti en prêt hypothécaire. Ainsi le prêt hypothécaire (le net du montant de la subvention de la Ville) sera à taux fixe sur une période d'amortissement de 35 ans. La subvention sera versée directement au prêteur agréé dans un délai de 180 jours suivant la DAI.

Le prêt hypothécaire inclura également un montant (une provision) correspondant à 2,7 % des coûts de réalisation pour les projets qui pourraient éventuellement éprouver des difficultés financières. Le prêteur agréé versera le montant à la Ville qui par la suite l'imputera au fonds de prévoyance.

Le portrait des projets sous le programme AccèsLogis Montréal (basé sur les informations reçues du SH), est présenté au tableau 2.

Tableau 2 – **Portrait des projets AccèsLogis Montréal au 31 octobre 2019**
(en millions de \$)

ÉTAPES ACCÈSLOGIS MONTRÉAL	NOMBRE DE PROJETS	NOMBRE D'UNITÉS	COÛTS DE RÉALISATION ^[1]	MONTANTS DES SUBVENTIONS ^{[1] [2]}	MONTANTS CAUTIONNÉS
MONTANTS ENGAGÉS 2017-2018					
Approbation préliminaire	1	86	16,7	8,8	
Engagement conditionnel	6	239	71,1	31,1	1,3
Engagement définitif	5	403	90,1	53,5	3,8
TOTAL 2017-2018	12	728	177,9	93,4	5,1
MONTANTS ENGAGÉS 2018-2019					
Approbation préliminaire	5	259	59,2	33,5	-
Engagement conditionnel	4	393	115,3	69,1	0,6
Engagement définitif	1	24	8,3	6,5	0,4
TOTAL 2018-2019	10	676	182,8	109,1	1,0
GRAND TOTAL	22	1 404	360,7	202,5	6,1

^[1] Montants estimés.

^[2] Incluent les subventions de base, les subventions de la Communauté métropolitaine de Montréal, les subventions additionnelles et la bonification sociale.

Selon la convention de prêt, le montant maximal des prêts est de 150 M\$ et l'institution financière s'engage à fournir du financement à court terme (un financement intérimaire) dont une partie sera convertie à long terme pour un montant approximatif de 52,5 M\$ (un emprunt hypothécaire) et donc le montant estimé des subventions se chiffre à 97,5 M\$. Cette aide sous forme de garantie de prêts s'applique uniquement au programme AccèsLogis Montréal.

Comme indiqué au tableau 2, nous constatons que les coûts estimés de réalisation, pour les projets en cours de réalisation et admissibles sous le programme AccèsLogis Montréal, sont approximativement de 360,7 M\$. Le montant des prêts globaux avoisine 158,2 M\$ en date du 31 octobre 2019, si nous retranchons le montant des subventions que la Ville prévoit accorder (360,7 M\$ - 202,5 M\$). Comme nous l'avons indiqué précédemment, le montant maximal des prêts indiqué à la convention-cadre est de 150 M\$, ce qui est inférieur aux prêts globaux estimés à ce jour. Lors de nos travaux, nous avons discuté avec le SH de la possibilité que le montant des prêts soit dépassé. Ce dernier a mentionné être au courant de cette situation et de travailler à trouver des sources de financement additionnelles. Nous sommes d'avis qu'une entente de financement doit se conclure dans les meilleurs délais, afin de ne pas freiner la réalisation des projets et favoriser ainsi l'atteinte des cibles de l'administration municipale en matière de logements sociaux.

RECOMMANDATION

3.1.3.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de prendre les mesures qui s'imposent pour que la Ville de Montréal conclue, au moment approprié une entente de financement additionnelle auprès d'une institution financière pour couvrir l'ensemble des unités autorisées sous le programme AccèsLogis Montréal, afin d'assurer la réalisation des projets, comme prévu.

RÉPONSE

3.1.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

3.1.4. Entente concernant l'utilisation de la demande d'aide financière, du fichier de gestion des débours et du fichier de factures à la Ville de Montréal

3.1.4.A. Contexte et constatations

Pour que la Ville puisse assumer pleinement ses nouvelles responsabilités et pour assurer rapidement le transfert de connaissances, une entente a été conclue en juin 2018 avec la SHQ, afin que ses outils puissent être utilisés par la Ville.

Ces outils concernent le fichier de gestion des débours, le fichier de factures et la DAF et ces outils sont utilisés dans le cadre du programme AccèsLogis.

L'outil DAF est un fichier Excel servant à calculer le montant de la subvention de base et à évaluer dans quelle mesure le projet est viable et il comporte des formules et des entrées manuelles. Le fichier contient des paramètres de base notamment les coûts maxima admissibles (CMA), le taux d'intérêt, les taux de taxation et les loyers médians¹⁵. Le nombre d'unités par typologie, le volet des unités, les coûts de réalisation, les coûts d'exploitation estimés et les contributions du milieu sont saisis et par la suite le montant de la subvention de base est ainsi calculé. Précisons que le modèle prend en considération les sommes requises pour la réserve hypothécaire, ainsi que le fonds de prévoyance. Une fois tous ces éléments calculés le fichier calcule quel est le loyer économique¹⁶ et ce loyer est comparé avec les loyers médians.

3.2. Activités découlant des nouvelles responsabilités et évaluation des ressources

3.2.A. Contexte et constatations

Pour que le SH s'acquitte adéquatement de ses nouvelles responsabilités, il doit non seulement comprendre en quoi elles consistent, mais également planifier les activités qui en découlent. Une évaluation des effectifs, de l'expertise requise et des budgets est donc nécessaire, afin de s'assurer que les processus soient réalisés adéquatement tout en prévoyant des contrôles appropriés.

Nous avons au cours de notre audit obtenu le sommaire décisionnel, qui a été approuvé par le conseil d'agglomération en décembre 2017, faisant état de la demande d'un budget de fonctionnement additionnel pour l'ajout de ressources et le recours à des services professionnels, ainsi que les analyses supportant ces deux éléments. Pour donner suite à l'obtention de ces renseignements, nous avons évalué dans quelle mesure le SH avait fait des analyses pour appuyer ses demandes. Nous avons également évalué dans quelle mesure ce dernier avait revu ses processus pour s'acquitter de ses nouvelles responsabilités et ses activités découlant des ententes applicables décrites à la section 3.1. du présent rapport.

¹⁵ Loyer établi à partir des loyers payés par les ménages qui occupent un logement sur le marché locatif d'une agglomération de recensement donnée. Il correspond au loyer qui se situe à mi-chemin entre le loyer le plus bas et le loyer le plus élevé du marché (Chapitre 1 Définitions et interprétations du guide d'élaboration et de réalisation des projets AccèsLogis Montréal).

¹⁶ Le loyer qui sera en vigueur après la réalisation du projet et qui permettra de respecter toutes les normes budgétaires du Programme d'aide à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif, sans générer de profit ni engendrer de perte (Chapitre 1 Définitions et interprétations du guide d'élaboration et de réalisation des projets AccèsLogis Montréal).

Précisions qu'à ce stade, à la suite de notre prise de connaissance du sommaire décisionnel, celui-ci ne contient pas d'informations quant à la nature des postes et des services professionnels, pas plus que les activités qui y sont associées. En somme, il est difficile à la lecture de ce sommaire de comprendre en quoi précisément il est nécessaire d'allouer un budget de fonctionnement additionnel. En ce sens, les instances ne disposent pas de toute l'information utile et pertinente pour la prise de décisions.

Identification des nouvelles activités découlant des ententes applicables et évaluation des ressources au sein du Service de l'habitation

Élaboration des programmes

Selon les informations obtenues du SH, des ressources temporaires ont été affectées au sein de la Division de la planification des stratégies résidentielles à la revue de certains de ces programmes municipaux (cet aspect sera abordé plus en profondeur à la section 3.3. du présent rapport). Nous constatons cependant, que les analyses produites par le SH ne comportent pas une estimation du temps nécessaire afin de procéder à la revue des programmes municipaux existants ou à la création de nouveaux programmes.

Cautionnement des prêts

La convention de prêts auprès de l'institution financière a été conclue et des ressources ont donc déjà été affectées à cette activité. Cependant, les documents consultés n'indiquent pas le temps à prévoir pour les suivis à l'égard de la présente convention et pour la négociation d'une nouvelle entente dans les années à venir.

En lien avec le cautionnement des prêts des organismes, la Ville doit se doter d'un fonds de prévoyance, afin d'avoir recours à ces sommes en cas de difficultés à l'égard des projets en exploitation. L'analyse des documents révèle que le SH songe à avoir recours à une firme externe pour l'aider dans l'établissement de la garantie de prêts (la provision). À ce jour, bien que cette activité ait été identifiée par le SH et que le règlement 02-102B contient une disposition à cet égard, le temps nécessaire pour la mise en place de ce fonds et son mode de fonctionnement n'ont pas été évalués. En date de notre rapport, le fonds de prévoyance n'avait pas été mis en place.

Comité de suivi mixte

Selon l'entente sectorielle avec la SHQ, un comité de suivi mixte composé de représentants de chacune des parties (la Ville et la SHQ) et du Secrétariat à la région métropolitaine¹⁷ doit être mis en place. Ce comité a pour mandat de produire un bilan trois ans après l'entrée en vigueur de l'entente sectorielle avec la SHQ, soit au 31 mars 2020 et une évaluation de celle-ci et des programmes au terme de cinq ans, soit après le 31 mars 2022. Selon les informations recueillies, le comité discute également des aspects à clarifier ou à mettre en place, comme des modèles de reddition de comptes. L'activité de suivi du comité mixte n'a pas été identifiée au sein des analyses effectuées par le SH et le temps nécessaire pour accomplir cette activité n'a pas été estimé.

Reddition de comptes

L'entente sectorielle avec la SHQ fait mention des exigences en termes de reddition de comptes et en ce qui concerne la nouvelle entente concernant l'investissement dans le logement abordable de la SCHL. Le SH devra produire les renseignements nécessaires pour la reddition de comptes que la SHQ devra effectuer pour la SCHL. Le SH a déjà produit certains documents relatifs à la reddition de comptes découlant de l'entente avec la SHQ. La nouvelle reddition de comptes à l'égard de la SCHL a été prise en considération ainsi que le temps requis. Quant à la reddition de comptes à l'égard de l'entente sectorielle avec la SHQ, cet aspect n'a pas été identifié dans l'analyse du SH. La reddition de comptes sera abordée plus longuement à la section 3.5. du rapport.

Suivi des projets en exploitation

Comme la Ville devient responsable du suivi de l'exploitation des projets, cette nouvelle activité implique entre autres l'établissement d'un modèle de convention d'exploitation et le suivi de la santé financière des organismes et des immeubles. Le SH a identifié le suivi de gestion en exploitation au sein de ses analyses et les sous-activités comme :

- l'examen des états financiers;
- l'accompagnement;
- le suivi des conventions d'exploitation;
- le redressement (en cas de difficultés financières);
- le suivi des déboursés.

Le SH songe à faire effectuer ces activités par une firme spécialisée externe et une estimation de temps a été effectuée. Cependant, les analyses ne font pas

¹⁷ Sous l'autorité du ministre responsable de la Métropole et de la région de Montréal et du ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

état du temps devant être consacré à la préparation d'une offre de services, à l'établissement du mode de fonctionnement à l'égard des services, à la supervision de ces services et à la reddition de comptes pour ce type de projet.

Solidité financière des organismes

L'analyse des documents, obtenus de la part du SH, met en lumière que bien que le risque lié au cautionnement des projets ait été identifié, cependant, la validation de la solidité financière des organismes n'est aucunement mentionnée au sein de ces documents. Comme le cautionnement implique l'engagement de la Ville à l'égard de sommes d'argent importantes, nous nous attendions que cet aspect ressorte. En effet, il est important que le SH s'assure que cet aspect fasse partie de ses processus et qu'il se dote de contrôles lui permettant d'apprécier la solidité financière d'un organisme. Bien qu'une activité d'analyse des états financiers des organismes ait été identifiée par le SH, nous observons qu'elle est en lien avec le suivi de l'exploitation alors que notre préoccupation se situe plutôt en amont. Nous sommes d'avis que le SH doit se pencher sur cette préoccupation et se doter de mécanismes de contrôle pour s'assurer dès le début d'un projet d'être en mesure d'apprécier la solidité financière de l'organisme. Comme les prêts accordés à des organismes sont garantis en entier par la Ville, il y a un risque important de sorties de fonds si des contrôles ne sont pas en place. Cet aspect sera abordé plus en profondeur à la section 3.4. du présent rapport.

En conclusion, il y aurait lieu que le SH s'assure qu'il possède toute l'expertise requise et qu'il s'adjoigne de ressources spécialisées en gestion immobilière par le biais de connaissances accrues en matière de qualité d'immeubles, ainsi que de connaissances pointues en analyse financière, afin de favoriser une saine gestion des projets sociaux et la pérennité de leur vocation sociale.

RECOMMANDATION

3.2.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de fournir toutes les informations pertinentes dans les sommaires décisionnels pour justifier les besoins de ressources, en termes de nombre, d'expertise et des coûts, nécessaires pour s'acquitter adéquatement de ses nouvelles responsabilités, afin que les instances soient en mesure de prendre des décisions éclairées.

RÉPONSE

3.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.C. Nous recommandons au Service de l'habitation de s'assurer que les ressources impliquées dans les projets sous AccèsLogis Montréal possèdent toute l'expertise nécessaire en finance et en gestion immobilière, afin de favoriser la pérennité des projets tout au long de leur cycle de vie.

RÉPONSE

3.2.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

3.3. Respect des exigences des ententes applicables

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons recensé les principales exigences en regard des différentes ententes applicables et nous avons cherché à obtenir les évidences que la Ville les respectait ou était en voie de les respecter, par l'entremise du SH.

3.3.1. Entente concernant le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation

3.3.1.A. Contexte et constatations

La majorité des exigences auxquelles la Ville doit satisfaire proviennent de l'entente sectorielle avec la SHQ. Il est important que le SH veille à ce que ses processus soient structurés pour être en mesure d'en assurer le respect et qu'il exerce des contrôles appropriés en vue d'obtenir les budgets attendus et de démontrer qu'il est ainsi un partenaire fiable.

Exigences relatives au transfert du budget

C'est par le biais d'un décret que le gouvernement du Québec a autorisé, en mars 2018, la SHQ à mettre en œuvre le programme visant le financement des programmes municipaux de la Ville. C'est également suite à ce décret que le transfert des budgets à la Ville a été rendu possible, par le biais de l'entente sectorielle avec la SHQ.

Il importe de préciser à nouveau qu'il y a eu à ce jour 3 périodes budgétaires (2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020) et que tous les programmes se sont vus allouer des budgets de la part de la SHQ au cours de ces périodes à l'exception du programme AccèsLogis Montréal pour la période 2019-2020.

Les exigences de l'entente sectorielle avec la SHQ prévoient que la Ville doit communiquer à la SHQ, la répartition des budgets qu'elle entend faire, et ce, au plus tard 30 jours suivant la communication du budget d'engagement reçue de la part de cette dernière. Nous avons été en mesure d'obtenir la répartition budgétaire à l'égard du PRQ pour les 3 périodes budgétaires (2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020), puisque celui-ci comprend 5 sous-programmes.

La Ville doit également communiquer à la SHQ ses prévisions budgétaires pour l'année suivante, au plus tard le 1^{er} juillet de chaque année et confirmer le 15 novembre de la même année si les prévisions sont toujours exactes. Nous avons donc cherché à obtenir les correspondances officielles entre le SH et la SHQ démontrant que la Ville respecte ces exigences. Nous avons été en mesure d'obtenir de la part du SH le courriel de transmission acheminé en novembre 2019 à la SHQ à l'égard des prévisions quinquennales.

Exigences à l'égard de l'adoption des programmes d'habitation

C'est au moment de la publication du décret, en avril 2018, que le programme visant le financement des programmes municipaux de la Ville est entré en vigueur. Le décret prévoit que les programmes municipaux doivent indiquer les objectifs qu'ils cherchent à atteindre, ainsi que les critères d'admissibilité et de sélection des bénéficiaires, la nature et les modalités de l'aide financière octroyée. Ainsi, l'élaboration des programmes doit prendre en considération ces critères pour qu'ils soient admissibles.

L'entente sectorielle avec la SHQ prévoit les exigences suivantes au regard des programmes municipaux de la Ville :

AccèsLogis Montréal

Aucun délai concernant l'élaboration de ce programme n'est spécifié à l'entente sectorielle avec la SHQ. Malgré ce fait, le SH a tout de même modifié certains aspects du *Règlement 02-102 (AccèsLogis Québec)*, en décembre 2017 en vue d'améliorer la viabilité des projets. Ces aspects seront traités à la section 3.4. du présent rapport.

Rénovation Québec

Afin que la Ville puisse être en mesure de recevoir sa part du budget à l'égard de ce programme, l'entente sectorielle avec la SHQ prévoyait qu'elle devait adopter son programme municipal dans un délai de 12 mois suivant l'entrée en vigueur d'un programme permettant le versement des budgets à la Ville (la date de publication du décret dont il est question précédemment).

Le SH mentionne que le délai de 12 mois est respecté en raison qu'il avait déjà revue les divers programmes en 2014, lorsque la SHQ avait cessé son financement

à leur égard. Le conseil municipal avait d'ailleurs approuvé ces programmes en octobre 2014. À notre demande, le SH nous a transmis une confirmation de la part de la SHQ voulant qu'elle reconnaisse que les programmes respectent les orientations, les objectifs gouvernementaux et donc le délai. Au moment de produire ce rapport d'audit, le SH nous informait qu'il était à revoir les programmes, afin de mieux les adapter à la réalité montréalaise. Nous avons d'ailleurs obtenu les sommaires décisionnels concernant ces programmes qui seront adoptés sous peu.

Adaptation de domicile

Selon l'entente sectorielle avec la SHQ, la Ville doit adopter son programme municipal au plus tard 24 mois suivant l'entrée en vigueur du programme de financement (la date de publication du décret dont il est question précédemment).

Ce programme a été revu par le SH afin de l'adapter à la réalité montréalaise, puisque ces adaptations de domicile touchent plus d'occupants locataires que de propriétaires. Au moment de produire ce rapport d'audit, nous avons obtenu le sommaire décisionnel à l'égard du nouveau programme qui devrait être approuvé prochainement par le conseil municipal et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} avril 2020.

Comme la Ville s'est engagée à gérer les budgets qui tiendront compte des orientations et des objectifs gouvernementaux et à respecter les délais prévus à l'entente sectorielle avec la SHQ, nous sommes d'avis que le SH doit s'assurer de répondre à cette exigence. Bien que nous ayons, à notre demande, obtenu une confirmation de la part de la SHQ pour les programmes PRQ adoptés en 2014, nous croyons que cela devrait être effectué également pour les nouveaux programmes PRQ et PAD, afin que la Ville ne se retrouve pas à risque que les budgets ne lui soient pas versés.

Exigences à l'égard du Comité de suivi mixte

L'entente sectorielle avec la SHQ prévoyait la création d'un Comité de suivi mixte. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le mandat de ce comité est notamment de soumettre un bilan trois ans après la date d'entrée en vigueur de l'entente et de faire une évaluation de celle-ci et des programmes au bout de cinq ans.

Pour faire suite aux informations obtenues de la part du SH, le comité de suivi sert également à clarifier et à mettre en place certains aspects de l'entente avec la SHQ. Bien que le SH nous ait fourni un document résumant les éléments discutés par les représentants de ce comité, nous n'avons obtenu aucun compte rendu formel ou procès-verbal supportant lesdites réunions. Nous sommes d'avis que les éléments discutés et les décisions prises doivent être consignés par écrit de manière formelle.

RECOMMANDATION

3.3.1.B. Nous recommandons au Service de l'habitation d'obtenir une confirmation de la part de la Société d'habitation du Québec voulant que les nouveaux programmes municipaux prennent en compte les orientations et les objectifs gouvernementaux, afin de ne pas compromettre le versement des budgets à la Ville de Montréal.

RÉPONSE

3.3.1.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

RECOMMANDATION

3.3.1.C. Nous recommandons au Service de l'habitation de produire des comptes-rendus des réunions du Comité de suivi mixte créé conformément à l'entente sectorielle avec la Société d'habitation du Québec, afin de consigner par écrit la teneur des éléments convenus à chacune des rencontres tenues.

RÉPONSE

3.3.1.C. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

3.3.2. Entente relative au programme AccèsLogis pour la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif

3.3.2.A. Contexte et constatations

Selon cette entente, la Ville a des exigences à respecter pour l'envoi de documents, notamment en transmettant au prêteur agréé dans les meilleurs délais le manuel de procédures administratives. De plus, pour ce qui est du financement des projets admissibles au programme AccèsLogis Montréal, l'entente prévoit notamment les exigences suivantes :

- À l'étape de l'ED, la Ville doit transmettre à l'institution financière une copie de cet engagement, indiquant le montant de la promesse de subvention à l'organisme;
- La Ville doit autoriser les débours de tous les financements;

- La Ville doit vérifier l'état d'avancement des travaux de construction et autoriser les débours progressifs et s'assurer que ceux-ci sont affectés aux paiements de tous les travaux de construction réalisés dans le cadre du projet;
- À la fin des travaux, la Ville doit obtenir un document attestant l'achèvement substantiel des travaux émis par un architecte et elle doit communiquer la DAI pour la fixation du prêt hypothécaire et cette date ne doit pas être modifiée par la suite;
- Enfin, la Ville doit verser la subvention à l'institution financière dans les 180 jours suivant la DAI.

La Ville doit aviser le prêteur agréé de tout défaut d'un propriétaire de respecter intégralement les termes du programme ou de toute situation de déclaration fausse ou trompeuse dont elle a connaissance. Il va de soi que la Ville a la responsabilité de verser toute somme en défaut de la part de l'organisme en raison de la garantie de prêt qu'elle assume.

Pour faire suite aux informations obtenues du SH, nous avons obtenu l'évidence qu'un manuel de procédures administratives a été acheminé au prêteur agréé. À l'intérieur de ce manuel on y retrouve, les principaux intervenants, une description du fonctionnement du programme AccèsLogis Montréal, l'exigence pour l'organisme de conclure une convention d'exploitation avec la Ville, ainsi qu'une description à haut niveau des exigences contenue au sein de cette convention. Nous y retrouvons également les responsabilités du prêteur agréé, les étapes de réalisation et de financement d'un projet et une description du rôle du notaire.

Précisons qu'en date du 31 octobre 2019, il n'y a aucun projet dont les travaux sont terminés.

3.4. Viabilité des projets admissibles aux fins du programme AccèsLogis Montréal

La Ville accorde des garanties de prêt aux organismes tout au long de la réalisation du projet et pendant la période d'exploitation, sur une période pouvant s'échelonner sur 35 ans. Il importe donc que la Ville s'assure que ces projets soient viables, afin de faire une saine utilisation des budgets transférés par la SHQ.

Pour qu'un projet soit considéré viable selon les critères de la SHQ, le loyer économique doit se situer entre 75 % et 95 % du loyer médian, cette exigence vise à s'assurer que les coûts de réalisation et les frais d'exploitation du projet permettent d'obtenir pour les unités résidentielles des loyers accessibles à une clientèle à revenu faible ou modeste. Parmi les outils utilisés dans le cadre du programme AccèsLogis, c'est la DAF qui permet de calculer la viabilité des projets et de la valider à chaque étape du programme (l'AP, l'EC et l'ED).

Une évaluation de la viabilité de manière rigoureuse doit ainsi être effectuée, afin de détecter le plus tôt possible les enjeux d'ordre financier des projets et limiter les pertes financières pour la Ville et ne pas entacher la réputation de cette dernière due à une sous-estimation des risques des projets, puisqu'il s'agit de fonds publics.

3.4.1. Projets passés, réalisés sur le territoire de la Ville de Montréal

3.4.1.A. Contexte et constatations

Considérant l'importance d'évaluer la viabilité de manière rigoureuse, nous croyons qu'il est primordial d'avoir une connaissance des projets passés ayant vécu des enjeux de viabilité sous le programme AccèsLogis Québec et d'identifier les raisons d'une telle situation. Un tel exercice devrait permettre d'apporter s'il y a lieu les correctifs qui s'imposent au sein du programme AccèsLogis Montréal, pour être en mesure de détecter les projets se retrouvant en difficultés financières au bon moment pour éviter qu'ultimement la Ville cautionne les prêts à l'égard de ces organismes. Comme il y a plusieurs étapes au sein du programme et qu'une certaine période peut s'écouler tout au long de la réalisation des projets, la viabilité de ceux-ci se doit d'être réévaluée périodiquement. Afin de statuer sur la viabilité des projets il est capital pour le SH de posséder non seulement la connaissance des projets en difficulté, mais également posséder une expertise financière pointue au niveau de la gestion de projets immobiliers et conséquemment mettre en place les bons mécanismes de contrôle.

Un des éléments permettant de favoriser une saine gestion des projets admissibles aux fins du programme AccèsLogis Montréal est la connaissance des projets réalisés sur le territoire de la Ville. Nous avons donc, au cours de nos travaux, demandé au SH, s'il avait effectivement pris connaissance des projets ayant connu des difficultés financières sous AccèsLogis Québec.

Selon les informations obtenues, en 2017, le SH a effectué un exercice d'analyse des projets en difficulté sous AccèsLogis Québec, faisant suite à l'obtention de la SHQ d'une liste indiquant les projets pour lesquels une aide financière avait été accordée ou à l'égard desquels des mesures avaient été prises (p. ex. la reprise, la vente d'un immeuble).

À notre demande, nous avons obtenu une liste à jour des projets ayant connu des difficultés financières de la part de la SHQ, et cette liste a été communiquée au SH.

Nous avons, par la suite, comparé la liste des projets admissibles sous le programme AccèsLogis Montréal avec la liste obtenue de la SHQ pour évaluer dans quelle mesure les organismes sous le nouveau programme avaient déjà rencontré des difficultés financières par le passé. Nous constatons que 2 organismes sur 22 ont éprouvé des difficultés au sein de leurs projets par le passé. Nous sommes d'avis que le SH doit s'enquérir de cette connaissance,

afin d'évaluer dans quelle mesure les organismes qui déposent des projets peuvent représenter un risque financier pour la Ville.

Comme mentionné précédemment il est essentiel pour le SH de bien connaître toutes les variables à l'égard des projets passés, et en ce sens, connaître les raisons qui ont mené à de l'aide financière additionnelle ou à la vente ou au transfert d'un immeuble pour les projets passés, afin de dégager des statistiques par variables (p. ex. un groupe de ressources techniques (GRT) impliqués, les types d'organismes (OBNL ou COOP), les types de projets (p. ex. la construction neuve, l'achat, la rénovation, la transformation et le recyclage)). Le SH a déjà des données concernant les années antérieures, soit le fichier obtenu en 2017 (contenant les décisions d'aide supplémentaire jusqu'en octobre 2016) et celui reçu en 2019 (contenant les décisions de la SHQ jusqu'en mars 2019) de la part de la SHQ. La connaissance des projets en difficulté doit également être actualisée, et en ce sens, le SH doit poursuivre cette pratique. Nous sommes d'avis que le SH doit ainsi constituer une base de données provenant des projets passés sous le programme AccèsLogis Québec et provenant également des projets sous le programme AccèsLogis Montréal, afin de posséder une connaissance pour l'aider dans sa gestion de risques aux différentes étapes du processus (p. ex. lors de l'admissibilité de l'organisme et du projet, lors de la poursuite d'un projet) et aussi pour lui permettre d'agir de façon proactive lorsque des situations semblables surviennent.

RECOMMANDATION

3.4.1.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de constituer une base de données à l'égard des projets existants et à venir sur son territoire, et ce, peu importe sous quel programme (AccèsLogis Québec ou AccèsLogis Montréal), afin d'être en mesure d'effectuer de façon proactive des analyses pertinentes au regard de la gestion de risques tout au long du cycle des projets.

RÉPONSE

3.4.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

3.4.2. Modifications des paramètres

3.4.2.A. Contexte et constatations

Afin d'adapter le programme au contexte montréalais et dans une perspective de favoriser la viabilité des projets, le SH a procédé à la modification de paramètres lors de l'élaboration du programme AccèsLogis Montréal. Dans le cadre de nos travaux, nous avons évalué si la démarche effectuée par le SH démontrait que des enjeux montréalais avaient été pris en compte à l'égard des principaux paramètres.

Coûts maxima admissibles

Le programme AccèsLogis n'impose pas de plafond au coût total de réalisation d'un projet, cependant aux fins du calcul de la subvention, des CMA sont reconnus. Il s'agit d'un des paramètres ayant une incidence directe sur le montant de la subvention qu'accorde la Ville. Lors de nos travaux d'audit, il nous a été mentionné que les CMA, selon le programme de la SHQ (AccèsLogis Québec), ne reflétaient pas les coûts réels de construction, puisque les montants reconnus dataient de 2009. Sur cette base, le montant des subventions accordées était donc sous-évalué et la réalisation des logements sociaux s'en retrouvait freinée, car il est plus difficile d'atteindre la viabilité des projets.

En effet, le calcul de la viabilité est effectué à l'aide de l'outil DAF, dont nous en avons fait mention au préalable et, aux fins de ce calcul, les coûts réels de réalisation sont pris en compte et la subvention qui est calculée vient réduire ce montant. Plus le montant de la subvention est sous-estimé, plus la portion du prêt hypothécaire qui devra être assumée par l'organisme s'en retrouvera augmentée ce qui engendra des coûts d'exploitation plus élevés en raison du montant des intérêts. Mathématiquement, la viabilité s'en retrouvera affectée en raison des liens entre ces éléments.

Considérant cette situation, dès que les responsabilités ont été transférées à la Ville, le SH a effectué en priorité la revue des montants des CMA et ceux-ci ont été majorés de 24 % dans un premier temps. Le montant des CMA a été majoré une seconde fois en 2018, pour tenir compte de l'incidence de l'augmentation des taux d'intérêt sur le marché, refléter que les coûts de construction sont plus élevés lorsqu'un immeuble contient 7 étages et plus et introduire une catégorie de CMA spécifique (une zone centrale – à haute densité) pour refléter le fait que des coûts de réalisation sont plus élevés dans certains secteurs de la Ville. Enfin, les CMA ont été augmentés pour refléter l'augmentation des coûts de réalisation observée.

Les modifications effectuées devraient favoriser la viabilité des projets.

Seuil minimal des unités

La répartition des coûts de réalisation et d'exploitation est affectée par le nombre d'unités au sein d'un projet, et donc sur la viabilité de ce projet.

Le SH a donc revu le seuil minimal des unités qu'un projet doit comporter pour améliorer la viabilité. En ce sens, pour les projets du Volet I¹⁸, deux seuils ont été établis dépendamment si le projet comporte ou non des ascenseurs. Pour le Volet II¹⁸, un seuil a également été établi, puisqu'en raison de la clientèle desservie (les personnes âgées de 75 ans et plus en légères pertes d'autonomie), des ascenseurs sont requis ce qui occasionne des coûts de construction plus élevés (des normes de construction plus sévères).

Les modifications effectuées devraient favoriser la viabilité des projets.

Loyers médians

Les loyers médians¹⁹ ne sont pas couverts par l'entente sectorielle avec la SHQ. Les loyers médians sont établis par la SCHL, et la SHQ transmet ceux-ci au SH, qui par la suite va les mettre à jour dans le programme AccèsLogis Montréal. Toutefois, lors de nos travaux, le SH nous a fait part des limites des montants déterminés. Le montant des loyers médians est le même pour tout le territoire de la Ville et par le fait même ne prend aucunement en considération que les loyers fluctuent en fonction des secteurs. Le SH observe des incongruités au niveau des projets, puisqu'un loyer médian par exemple peut se retrouver à être trop élevé dans un secteur et dans ce cas, le loyer économique se retrouve à représenter un pourcentage inférieur à 75 % des loyers médians. Les coûts de construction ont tendance à être élevés dans les secteurs où le développement immobilier est en plein essor et par conséquent les coûts de réalisation des logements sociaux y seront eux aussi plus élevés lorsqu'un projet se déroule dans ces secteurs. Dans ces situations, le loyer économique calculé à l'aide de la DAF sera plus élevé. De ce fait, même si le loyer économique se situe entre 75 % et 95 % du loyer médian suite à la majoration des loyers médians pour tenir compte de l'incidence des prix des secteurs, le modèle de calcul DAF a des limites. En effet, il ne faut pas oublier que les logements sociaux s'adressent à une clientèle dont leur capacité de payer un loyer élevé n'est pas possible. Pour que cette clientèle soit en mesure d'habiter dans ces secteurs, elle doit bénéficier d'une aide complémentaire pour l'aider à payer le coût du loyer, par exemple le programme Supplément au loyer (PSL)²⁰.

¹⁸ Voir l'annexe 5.1.

¹⁹ Établis pour l'agglomération de Montréal.

²⁰ Programme qui permet à des ménages à faible revenu d'habiter des logements du marché privé ou appartenant à une COOP, un OBNL ou un office d'habitation tout en payant le même loyer que s'ils habitaient dans un HLM.

Subventions

Plusieurs types de subventions peuvent être accordées, rappelons que les subventions ne sont versées au prêteur agréé qu'une fois la construction complétée.

Subvention de démarrage

Un aspect pouvant faire augmenter considérablement les coûts de réalisation d'un projet est la présence de contaminants dans les sols ou dans une construction existante. Par l'adoption du programme AccèsLogis Montréal, le SH a introduit une subvention de démarrage d'un maximum de 35 k\$ à l'étape de l'AP. Les montants accordés en vertu de ce type de subvention proviennent des budgets transférés par la SHQ. La subvention vise donc à identifier le plus tôt possible la présence de contaminants. Si le projet ne va pas de l'avant, les sommes ainsi versées sont perdues. À noter que le montant de cette subvention n'est pas avancé par le prêteur agréé et donc la Ville ne cautionne pas de montant à ce stade.

Les modifications effectuées devraient favoriser la viabilité des projets.

Subventions additionnelles et exceptionnelles

Lorsque les projets ne sont pas viables, il est possible d'ajouter des subventions complémentaires pour bonifier le projet. Rappelons qu'un projet n'est pas viable selon les paramètres de la SHQ, lorsque les loyers économiques sont soit inférieurs à 75 % ou supérieurs à 95 % des loyers médians.

SUBVENTION ADDITIONNELLE

Lorsque la subvention de base (et autres) n'est pas suffisante, cette subvention peut être accordée en vue de viabiliser le projet. Initialement cette subvention avait été établie à un maximum de 15 % de la subvention de base. Par la suite le SH a augmenté le taux pour le fixer à un maximum de 35 %. Des critères spécifiques ont été élargis, afin de reconnaître que certains types de projets ont des coûts de réalisation plus élevés que d'autres (p. ex. la présence d'un stationnement sous-terrain).

SUBVENTION EXCEPTIONNELLE

Lorsque ni la subvention de base ni la subvention additionnelle ne permet que le projet soit viable, ce type de subvention peut être accordée et ne peut excéder 35 % de la subvention de base et de la subvention additionnelle. Cette subvention est possible dans certains cas précis et elle doit faire l'objet d'une approbation par le conseil d'agglomération. Selon les informations obtenues du SH, il n'y a aucune subvention exceptionnelle pour les projets sous AccèsLogis Montréal.

SUBVENTION DU PROGRAMME RÉNOVATION QUÉBEC

Selon les informations obtenues, une partie des subventions du PRQ peut être allouée au programme AccèsLogis Montréal si lors de la répartition du budget du PRQ un montant est désigné à titre de « bonifications sociales ».

AUTRES SUBVENTIONS

D'autres subventions peuvent se greffer à la subvention de base, dont les suivantes :

- *Subvention patrimoine* : dans le cas où le bâtiment implique des éléments patrimoniaux (nouvelle subvention);
- *Supplément au loyer (PSL)* : voir la note de bas de page précédemment.

Si toutefois le projet n'est pas viable une fois que les deux types de subventions (additionnelle et exceptionnelle) sont considérés, des solutions doivent être envisagées avant de franchir d'autres étapes, afin de mitiger le risque pour la Ville pour ne pas qu'elle subisse de pertes financières. La viabilité est validée à chaque étape du programme AccèsLogis (l'AP, l'EC et l'ED) et lorsque le SH constate que le projet ne sera pas viable en ayant considéré les deux types de subventions, il en résulte que le projet ne peut se poursuivre sous sa forme actuelle.

Ainsi, plus la décision de ne pas poursuivre un projet est prise tôt, moins la Ville sera appelée à effectuer une sortie de fonds si la caution doit être exécutée. Selon les informations obtenues de la part du SH, avant d'abandonner un projet celui-ci tentera par exemple de voir à ce que des contributions supplémentaires du milieu soient accordées ou de trouver un autre organisme avec qui il sera possible de poursuivre le projet.

3.4.3. Identification et efficacité des contrôles

3.4.3.A. Contexte et constatations

Lors de notre audit, nous avons cherché à obtenir une assurance que des contrôles clés existent en vue d'obtenir un confort quant à la solidité financière des organismes retenus et quant aux risques de dépassement de coûts tout au long des étapes du programme, permettant ainsi de favoriser la viabilité des projets. Rappelons également que le SH a modifié des paramètres du programme AccèsLogis Montréal dans le but de favoriser la viabilité des projets.

Nous allons décrire les contrôles qui selon nous sont d'importance pour assurer la viabilité des projets. Il peut s'agir de nouveaux contrôles mis en place pour faire suite au transfert des nouvelles responsabilités, mais également de certains contrôles qui existaient déjà, puisque la Ville agissait à titre de mandataire de la SHQ, et qui de par leur nature se révèlent encore plus importants dans un contexte de garantie de prêts.

De plus, au cours de nos travaux, nous avons évalué l'efficacité des contrôles que nous avons retenus pour les projets faisant partie d'un échantillon. Ces contrôles sont présentés selon les grandes étapes du programme AccèsLogis.

Notre échantillon est composé de quatre projets, soit deux en mode clé en main (CEM) et deux en mode forfaitaire (voir à l'annexe 5.1. pour la description des modes de réalisation). Parmi les quatre projets sélectionnés, trois projets étaient rendus à l'étape de l'ED et la période budgétaire afférente à la SHQ est 2017-2018. Le quatrième projet était rendu à ce moment à l'étape de l'EC et la période budgétaire afférente à la SHQ est 2018-2019. Précisons d'entrée de jeu que pour ces quatre projets aucun d'entre eux n'avait atteint l'étape de la DAI, puisque les travaux n'étaient pas terminés en date du 20 septembre 2019. Notre échantillon se décline comme mentionné au tableau 3.

Tableau 3 – **Échantillon**
Données en date du 20 septembre 2019
(en millions de \$)

PROJETS ET PÉRIODE BUDGÉTAIRE SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC	ÉTAPE PROGRAMME	MODE DE RÉALISATION	COÛTS DE RÉALISATION ESTIMÉS	SUBVENTIONS DE BASE ET DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL ESTIMÉES	AIDE ADDITIONNELLE	POURCENTAGE DES SUBVENTIONS TOTALES/ COÛTS DE RÉALISATION
Projet 1 2017-2018	Engagement définitif	Clé en main	12 983	6 684	905	58,4 %
Projet 2 2017-2018	Engagement définitif	Clé en main	3 555	1 872	210	58,6 %
Projet 3 2017-2018	Engagement définitif	Forfaitaire	12 275	7 979	-	65 %
Projet 4 2018-2019	Engagement conditionnel	Forfaitaire	5 478	2 740	390	57,1 %
TOTAL			34 291	19 275	1 505	60,1 %

Approbation préliminaire

Accompagnement des organismes par un groupe de ressources techniques

Les organismes doivent en vertu du programme AccèsLogis Montréal être accompagnés par ceux-ci. Ils ont pour rôle d'apporter le support nécessaire et leur expertise dans l'élaboration, la présentation et la réalisation des projets. Pour ce faire, les organismes doivent avoir conclu une entente avec un des quatre GRT reconnus sur le territoire de la Ville et également par la SHQ.

Nous avons au cours de nos travaux cherché à obtenir l'évidence que des ententes avaient été conclues entre les organismes et les GRT. Nous avons été en mesure d'obtenir ces ententes pour l'ensemble des organismes sélectionnés et nous constatons qu'ils ont bénéficié des services d'un GRT reconnu par la Ville. Toutefois, pour un projet (le projet 4) faisant partie de notre échantillon, nous avons observé qu'il avait été rejeté par le passé lorsqu'il avait été soumis une première fois sous le programme AccèsLogis Québec dû à des enjeux de viabilité. Ce projet (le projet 4) a été modifié et soumis à nouveau sous le programme AccèsLogis Montréal, mais l'entente avec le GRT n'a pas été mise à jour alors qu'elle datait de plusieurs années. Nous croyons qu'il aurait fallu conclure à nouveau une nouvelle entente, afin de refléter les engagements actuels des deux parties.

Recommandation du comité de liaison

Afin de cerner, dès le départ, si un projet soumis est admissible, un comité de liaison procède à une analyse de celui-ci sous plusieurs angles. Ainsi une évaluation du projet est effectuée au regard des priorités municipales, de la réponse aux besoins, de la qualité (p. ex. le groupe porteur, la qualité du site, du secteur et du bâtiment) et des conditions de réalisation. L'évaluation est effectuée à cette étape par le comité, en vue de recommander ou non la poursuite du projet.

Pour 2 projets (les projets 1 et 2) sur 4, nous avons été en mesure d'obtenir les fiches de recevabilité, indiquant l'évaluation du projet effectuée par ledit comité de liaison. Pour un autre projet (le projet 3), un nouvel organisme a été choisi et pour celui-ci aucune fiche de recevabilité n'aurait fait l'objet d'une analyse. Les seules fiches disponibles concernent l'ancien organisme et de plus la portion afférente au comité de liaison n'est pas remplie. Enfin pour un autre projet (le projet 4), nous constatons que la fiche de recevabilité est celle qui avait été produite sous le programme AccèsLogis Québec lorsque celui-ci avait été soumis avant d'être rejeté sous ce programme. Bien que des fiches de recevabilité aient été obtenues, nous n'avons pas été en mesure de retracer les documents contenant la teneur des éléments discutés au sein du comité de liaison, supportant l'évaluation des divers éléments de la fiche en question.

Précisons que la revue des projets, par le comité de liaison, ne s'effectue qu'à l'étape de l'AP et selon les informations obtenues, ce comité se penche davantage sur l'aspect du développement de logements sociaux comme l'appréciation de l'emplacement d'un site dans un secteur en raison de la rareté et du coût des terrains et des offres d'achat qui sont valides pour de courtes durées.

Le SH nous mentionne également que la solidité financière des organismes n'est pas un aspect qui est forcément analysé, sauf pour les projets du Volet III qui en raison de la clientèle desservie font en sorte que ces projets ne comportent pas beaucoup d'unités, mais que ces projets sont plus coûteux en raison des mécanismes de sécurité que doivent prévoir de tels types de projets. Nous avons demandé au SH quelle était la composition des membres de ce comité et selon les informations reçues nous constatons qu'il s'agit de membres internes œuvrant au sein de différentes unités administratives au sein du SH. Considérant l'ampleur des coûts de réalisation au 31 octobre 2019 (360,7 M\$) et des montants estimés que la Ville sera appelée à garantir (158,2 M\$), nous croyons qu'il serait opportun qu'une revue des projets de logements sociaux, sous le programme AccèsLogis Montréal, devrait faire l'objet d'une revue par un comité indépendant à chacune des étapes du programme. À la Ville, il existe un cadre de gouvernance des grands projets et il est prévu qu'il fasse l'objet d'une revue en vue d'élargir la portée selon différents paramètres de fonctionnement à déterminer non seulement pour des projets d'envergures, mais également pour des projets de plus petites envergures. En ce sens, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de considérer que les projets AccèsLogis Montréal fassent partie de la portée de ce cadre, afin d'évaluer ponctuellement les risques financiers et les risques inhérents aux projets immobiliers.

Expérience en gestion immobilière de l'organisme

À cette étape, bien que l'organisme soit accompagné par un GRT, le SH évalue si les organismes et les administrateurs possèdent une expérience et une expertise valable au sein des projets immobiliers, afin de favoriser une saine gestion des projets.

Nous avons donc au cours de nos travaux retracé la documentation pertinente à cet égard et nous constatons que cette analyse a été effectuée pour l'ensemble des projets de notre échantillon. Pour un projet (le projet 3), il a été identifié que l'organisme ne disposait pas de ressources lui permettant d'effectuer la gestion d'une clientèle du Volet III, cet organisme a donc été remplacé (voir à l'annexe 5.1. pour plus de détails). Pour les 3 autres projets restants, il est mentionné que l'expérience et l'expertise sont présentes.

Obtention et analyse des états financiers des organismes

Une analyse des états financiers s'avère nécessaire, afin d'apprécier la solidité financière des organismes et évaluer dans quelle mesure la situation de l'organisme représente un risque pour la Ville, parce qu'elle cautionne leurs prêts.

Lors de nos travaux, nous avons passé en revue la documentation relative aux projets en vue de retracer les états financiers des organismes. Il en découle que pour les quatre projets de l'échantillon, il n'y a pas d'états financiers au dossier. Bien que nous ayons obtenu à notre demande un état financier pour l'un des projets (le projet 3), nous constatons que l'obtention des états financiers n'est pas faite systématiquement.

Nous sommes d'avis qu'en raison de l'ampleur des montants des prêts que la Ville est appelée à garantir, qu'il est nécessaire pour le SH d'obtenir lesdits états financiers pour être en mesure de procéder à l'analyse de la solidité financière des organismes. De plus, l'analyse des états financiers devrait également permettre au SH d'évaluer dans quelle mesure les ratios financiers reconnus en gestion financière sont respectés ou acceptables, d'autant plus qu'une grande part des risques financiers est assumée par la Ville. Notre préoccupation est d'autant plus justifiée que, pour deux organismes, l'analyse des documents (comparaison avec la liste obtenue de la SHQ) révèle des enjeux de difficultés financières par le passé.

Rapport d'évaluation et caractérisation environnementale

Afin que les projets soient conformes à la réglementation en matière d'environnement, les organismes doivent fournir un rapport d'évaluation et de caractérisation environnementale selon les exigences du programme AccèsLogis Montréal. Comme la présence de contaminants peut mener à des coûts de réalisation plus élevés, il est important que cet aspect soit connu et évalué tôt dans le processus de réalisation des projets.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons cherché à obtenir l'évidence que de telles études avaient été effectuées et nous pouvons conclure que ces études ont été obtenues pour l'ensemble des projets de notre échantillon.

Conclusion d'une lettre d'intention entre le promoteur et le groupe de ressources techniques

Dans le cas d'un projet CEM une lettre d'intention doit être conclue entre le promoteur et le GRT, afin d'établir le coût de réalisation du projet et formaliser l'engagement des deux parties selon les exigences du programme AccèsLogis Montréal.

Pour les deux projets (les projets 1 et 2) de notre échantillon, qui seront réalisés en mode CEM, nous avons été en mesure d'obtenir les copies des lettres d'intention.

Engagement conditionnel

Rapport d'expert – réhabilitation des sols et attestation de décontamination

S'il y a présence de contaminants, il est important d'évaluer la concentration pour permettre la réalisation de logements résidentiels sociaux, afin d'éviter des coûts considérables et s'assurer du respect des lois en la matière. Selon les exigences du programme AccèsLogis Montréal, un rapport d'expert doit être obtenu.

Nous avons été en mesure d'obtenir pour les quatre projets sélectionnés, les rapports attestant la réhabilitation des sols, ainsi que les attestations de décontamination.

Comparaison des coûts de réalisation en mode clé en main avec des appels d'offres pour des projets similaires

Lorsqu'il est prévu que la réalisation des travaux s'effectuera selon ce mode, le SH s'assure que les coûts de réalisation du projet ne seraient pas supérieurs aux coûts observés selon un processus du plus bas soumissionnaire, pour un projet similaire.

Pour faire suite à l'examen des dossiers pour les deux projets (les projets 1 et 2) réalisés en mode CEM, nous avons retracé les analyses visant à démontrer que le coût de réalisation demandé par le promoteur ne serait pas supérieur à un projet similaire ayant été réalisé en mode forfaitaire. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de retracer la base de calcul pour ceux-ci. Les montants des coûts de réalisation sont inférieurs aux projets similaires réalisés selon le mode forfaitaire. Nous croyons que la source des informations, ainsi que la base de calcul doivent être indiquées clairement au dossier.

Obtention du rapport d'évaluation de la valeur marchande

Afin de s'assurer que le coût des terrains ne dépasse pas la valeur marchande dans le cas de projets réalisés en mode forfaitaire (des appels d'offres), un rapport à l'égard de l'évaluation de la valeur marchande est demandé aux organismes conformément à l'exigence du programme AccèsLogis.

Notre échantillon comporte deux projets (les projets 3 et 4) en mode forfaitaire et nous avons été en mesure d'obtenir le rapport d'évaluation de la valeur marchande à l'égard de ces projets confirmant que le coût représente une juste valeur.

Engagement définitif et réalisation des travaux

Convention d'acquisition

Une convention d'acquisition doit être conclue à ce stade entre le promoteur et l'organisme, lorsque des projets sont réalisés en mode CEM selon les exigences du programme AccèsLogis Montréal.

Comme mentionné précédemment, nous avons dans notre échantillon deux projets (les projets 1 et 2), qui seront réalisés selon le mode CEM et nous avons été en mesure d'obtenir les conventions d'acquisition respectives à ces projets.

Analyse des soumissions

Lorsque des projets sont réalisés en mode forfaitaire, l'organisme doit procéder par un appel d'offres public pour la réalisation du projet, afin de répondre aux exigences du programme d'aide. Au niveau de la DAF, le montant du plus bas soumissionnaire doit figurer tout en s'assurant que le projet est toujours viable.

Nous avons deux projets (les projets 3 et 4) au sein de notre échantillon qui seront réalisés selon le mode forfaitaire, comme nous l'avons expliqué précédemment. Pour faire suite à l'analyse des soumissions, nous sommes en mesure de conclure que les plus bas soumissionnaires ont été retenus et que les DAF reflètent ces montants pour les 2 projets.

Convention d'exploitation

Selon les informations obtenues, une convention d'exploitation doit être conclue entre la Ville et l'organisme avant la DAI, en vertu des exigences du programme. Au moment de produire ce rapport, 2 conventions d'exploitation ont été conclues (les projets 1 et 2).

À l'égard des étapes de l'approbation préliminaire, de l'engagement conditionnel et de l'engagement définitif

Exactitude du calcul de la subvention

L'outil DAF contient des paramètres qui ont fait l'objet de modifications comme la majoration des CMA. Il contient également des données qui sont saisies manuellement. Au cours de nos travaux, nous avons voulu nous assurer que le montant des subventions avait été calculé adéquatement et suite à ceux-ci, nous observons que certaines variables n'étaient pas à jour comme les loyers médians dans le cas d'un projet. Bien que cela ait mené à des écarts non significatifs, nous sommes d'avis que le SH doit prévoir des contrôles voulant que les montants

indiqués au sein de la DAF, pour les CMA et les loyers médians, à titre d'exemple soient à jour. De plus il y a lieu de prévoir que toutes les variables saisies sont exactes comme par exemple le nombre d'unités, ainsi que le volet. Nous sommes d'avis que la revue de ces éléments doit être effectuée et qu'une trace de cette revue au dossier doit le démontrer, afin d'éviter que des erreurs significatives puissent passer inaperçues et conséquemment affecter la qualité des décisions prises (p. ex. la viabilité d'un projet, le calcul du montant de la subvention).

Validation de la viabilité des projets

Un projet est considéré comme étant viable si les loyers économiques représentent un ratio se situant entre 75 % et 95 % des loyers médians. Pour tous les projets faisant partie de notre échantillon nous constatons que le ratio a été respecté. Pour parvenir à ce ratio, des subventions additionnelles peuvent être accordées aux projets, afin de viabiliser ceux-ci lorsque nécessaire. Pour faire suite à l'analyse des projets, nous constatons qu'à l'étape de l'ED, l'aide additionnelle identifiée est dans le respect des dispositions du *Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (AccèsLogis Montréal)*. Une subvention additionnelle a été établie pour un projet et pour deux projets une subvention PRQ a été établie. Enfin, pour un projet aucune aide additionnelle n'est requise pour viabiliser celui-ci. Nous précisons toutefois qu'à l'égard de ce projet, avant que celui-ci franchisse l'étape de l'ED, un manque à gagner avait été identifié. Bien qu'une subvention additionnelle et exceptionnelle avait été établie, un manque à gagner demeurerait. Selon nous, le projet n'aurait pas dû franchir les étapes subséquentes sous le programme AccèsLogis Montréal. Nous avons discuté avec le SH de cette situation et celui-ci mentionne que la décision de poursuivre le projet visait à ne pas en retarder le déroulement, puisqu'il était au courant qu'il n'y aurait plus de manque à gagner et que la subvention additionnelle et exceptionnelle ne serait plus requise, en raison de la majoration des CMA qui était à venir. Bien qu'il s'agisse d'une situation exceptionnelle, nous croyons qu'il y aurait eu lieu de documenter cette situation en indiquant qu'une majoration des CMA était à venir sous peu. Étant donné que le SH est allé de l'avant avec la subvention exceptionnelle qui a été approuvée par le conseil d'agglomération, le SH devrait s'assurer de faire abroger la résolution autorisant celle-ci. En date de ce rapport, la résolution n'était pas abrogée. Nous croyons que cette façon de fonctionner peut porter à confusion et mener à des oublis, puisque l'information contenue à la DAF avant l'étape de l'ED ne reflétera pas la réalité, car le montant de la subvention additionnelle et exceptionnelle n'est plus disponible pour d'autres projets qui connaîtraient des enjeux de viabilité.

Rappelons à nouveau qu'au stade de l'ED, les subventions ne sont pas versées (la Ville versera les subventions dans les 180 jours suivant la DAI).

Réserve pour fonds de prévoyance

Nous avons mentionné qu'un fonds de prévoyance sera mis en place, afin d'injecter des sommes additionnelles dans les projets en exploitation qui sont en difficulté financière. Pour chaque projet, il y aura un montant pour le fonds de prévoyance qui est pris en considération dans la DAF. Ce montant représente 2,7 % du coût de réalisation. Selon les informations obtenues, le pourcentage est le même que celui de la SHQ, considérant l'ampleur de l'aide financière que la SHQ a dû injecter dans les projets en exploitation avant le transfert des responsabilités, nous nous questionnons sur l'établissement de cette valeur. Enfin, précisons qu'au moment de produire ce rapport, le comité aviseur à l'égard de ce fonds n'est toujours pas créé, pas plus que les balises quant à l'utilisation des sommes et la reddition de comptes. Comme les travaux vont se terminer incessamment pour certains projets, les modalités administratives doivent être établies puisqu'au moment où les prêts hypothécaires sont fixés, le versement du montant prévu pour ce fonds sera effectué par le prêteur agréé à la Ville.

Au sein de l'outil DAF, il est prévu qu'une réserve de 2,7 % au fonds de prévoyance doit être prise en compte dans le calcul de la viabilité et nous avons voulu au cours de nos travaux nous en assurer. Nous constatons que pour tous les projets faisant partie de notre échantillon que cette réserve a été prise en considération.

Approbation des étapes du programme

Au cours de nos travaux, nous avons voulu nous assurer que les lettres confirmant l'approbation de l'étape aux organismes portaient la signature de la directrice du SH, puisqu'en vertu du *Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (AccèsLogis Montréal)*, il est spécifié qu'elle en est la signataire. Pour faire suite à l'examen de ces avis, nous constatons qu'à l'égard de tous les projets faisant partie de notre échantillon que ceux-ci ne portent pas la signature de la directrice du SH. En effet, ces avis sont tous signés par un chef de division, ce qui ne respecte pas les dispositions du règlement.

Nous sommes d'avis que les avis transmis aux requérants doivent être autorisés conformément au règlement en vigueur.

Approbation du cautionnement et des déboursés

Nous avons voulu au cours de nos travaux nous assurer que le cautionnement des prêts était dûment autorisé par la directrice du SH, puisque le *Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (AccèsLogis Montréal)*, stipule que c'est cette dernière qui a le pouvoir de les autoriser, pour faire suite à une délégation des pouvoirs du comité exécutif à son égard. Or, nos travaux révèlent que l'accord du prêteur transmis par la Ville ne porte pas la signature de la directrice dans tous les projets faisant partie de notre échantillon, ce qui va à l'encontre des pouvoirs qui lui ont été conférés. Bien qu'à l'interne des contrôles sont établis, nous sommes d'avis que les

documents officiels ne doivent être signés que par la personne ayant les pouvoirs habilitants pour éviter tous les risques d'erreurs non intentionnels.

Nous sommes d'avis que le SH doit revoir son processus, afin que seule la directrice soit en mesure de mettre sa signature sur les documents formels avec le prêteur agréé.

Autres éléments

À la suite des informations obtenues et à l'analyse des documents, nous constatons que le SH ne vérifie pas si des organismes sont inscrits au Registre des entreprises non admissibles (RENA). De plus, dans le cas des projets réalisés en mode CEM, nous constatons que la convention d'acquisition prévoit une clause voulant que le promoteur doive fournir une liste des sous-traitants en vue de vérifier si ces derniers font partie du RENA, toutefois, nous constatons qu'il n'y a aucune clause indiquant que le promoteur (les projets 1 et 2) ne doit pas faire partie de ce registre. Selon les informations obtenues, il n'y a pas de validations formelles de la part du SH visant à s'assurer que les organismes, les entrepreneurs, les promoteurs et leurs sous-traitants ne sont pas inscrits au RENA. Selon nous, il s'agit d'une validation qui doit être effectuée en raison de l'ampleur des montants pour la réalisation des projets en vue d'assurer une saine gestion de l'utilisation des fonds publics. De plus, nous sommes d'avis qu'à l'égard des organismes, il serait préférable que le programme AccèsLogis Montréal prévoit dans son règlement un article à l'effet que ceux-ci ne doivent pas faire partie du RENA.

Précisons que dans le cadre de nos travaux nous avons voulu nous assurer qu'aucun des organismes ou des entrepreneurs n'était inscrit au RENA et nous sommes donc en mesure de conclure qu'à l'égard des quatre projets faisant partie de notre échantillon, aucune des parties impliquées ne se retrouvait sur ce registre.

RECOMMANDATION

3.4.3.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de s'assurer de conserver, et ce, pour chacun des projets soumis au programme AccèsLogis Montréal, une entente à jour avec le groupe de ressources techniques responsable, afin de refléter les obligations des parties.

RÉPONSE

3.4.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

RECOMMANDATION

3.4.3.C. Nous recommandons au Service de l'habitation de s'assurer de documenter tous les éléments appuyant l'évaluation du projet à l'aide de la fiche de recevabilité, afin de démontrer la transparence du processus.

RÉPONSE

3.4.3.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

RECOMMANDATION

3.4.3.D. Nous recommandons à la Direction générale d'analyser l'impact des nouvelles responsabilités conférées à la Ville de Montréal entourant la gestion du programme AccèsLogis Montréal et de statuer quant à la possibilité que les projets réalisés dans le cadre de ce programme puissent être assujettis au cadre de gouvernance des projets et des programmes d'actifs municipaux, afin d'évaluer les risques financiers inhérents à ces projets d'habitation.

RÉPONSE

3.4.3.D. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

RECOMMANDATION

3.4.3.E. Nous recommandons au Service de l'habitation d'obtenir les états financiers des organismes, dès l'étape de l'approbation préliminaire, afin d'évaluer leur solidité financière et de ne pas encourir de pertes financières éventuelles pour la Ville de Montréal.

RÉPONSE

3.4.3.E. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

RECOMMANDATION

3.4.3.F. Nous recommandons au Service de l'habitation, à l'égard des projets qui seront réalisés en mode clé en main, d'établir une méthodologie à utiliser pour comparer les coûts établis par les promoteurs auprès des projets similaires réalisés en mode forfaitaire et de conserver une traçabilité de cette démarche, afin de démontrer que les coûts de réalisation ne sont pas supérieurs à ceux observés dans le cadre d'un mode forfaitaire.

RÉPONSE

3.4.3.F. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

RECOMMANDATION

3.4.3.G. Nous recommandons au Service de l'habitation de s'assurer des contrôles à effectuer à l'égard des variables affectant le calcul du montant des subventions et d'en laisser la trace dans les dossiers, afin d'avoir l'assurance que ces montants sont à jour et exacts.

RÉPONSE

3.4.3.G. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

RECOMMANDATION

3.4.3.H. Nous recommandons au Service de l'habitation de prendre les dispositions nécessaires pour qu'un projet ne puisse pas franchir une étape subséquente du programme AccèsLogis Montréal, lorsqu'il n'est pas viable une fois la subvention additionnelle et la subvention exceptionnelle considérées, à moins, de documenter les situations exceptionnelles pouvant survenir, afin que la Ville ne se retrouve en situation de garantir des prêts à l'égard de projets non viables.

RÉPONSE

3.4.3.H. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

RECOMMANDATION

3.4.3.I. Nous recommandons au Service de l'habitation d'évaluer si le pourcentage établi de 2,7 %, à l'égard du fonds de prévoyance est suffisant considérant les difficultés financières des projets passés pour s'assurer du bien-fondé du montant établi.

RÉPONSE

3.4.3.I. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

RECOMMANDATION

3.4.3.J. Nous recommandons au Service de l'habitation de procéder à la création du comité de fonds de prévoyance et d'établir par la suite les balises quant à l'utilisation des sommes et ce qui est requis en matière de reddition de comptes du fonds, afin d'en considérer tous les aspects en temps opportun.

RÉPONSE

3.4.3.J. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

RECOMMANDATION

3.4.3.K. Nous recommandons au Service de l'habitation de prendre les mesures nécessaires au sein de ses processus, pour que la directrice approuve les montants qui seront garantis par la Ville de Montréal incluant les lettres d'approbation, et ce, à toutes les étapes du programme lorsque nécessaire, afin de s'assurer que la Ville garantit les prêts des organismes que pour des projets viables selon le bon niveau décisionnel.

RÉPONSE

3.4.3.K. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

RECOMMANDATION

3.4.3.L. Nous recommandons au Service de l'habitation de s'assurer, à l'égard de tous les projets, que les organismes et les entrepreneurs ne figurent pas au Registre des entreprises non admissibles pour être en mesure de transiger avec la Ville de Montréal et de favoriser une saine gestion des fonds publics.

RÉPONSE

3.4.3.L. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

3.5. Reddition de comptes

3.5.A. Contexte et constatations

Nous allons au cours de cette section décrire les diverses redditions de comptes requises en vertu des ententes applicables et évaluer dans quelles mesures ces redditions de comptes ont été effectuées dans le respect des ententes.

Nous allons dans un deuxième temps décrire les mécanismes de reddition de comptes au sein de la Ville et évaluer dans quelle mesure les objectifs, par le transfert des pouvoirs et des responsabilités, sont atteints.

3.5.1. Reddition de comptes prévue aux ententes applicables

3.5.1.A. Contexte et constatations

Il y a deux ententes applicables à l'égard desquelles une reddition de comptes est requise, dont nous allons les décrire plus bas.

Entente concernant le transfert des budgets et de la responsabilité en habitation

En vertu des dispositions contenues à l'entente sectorielle avec la SHQ, la Ville doit fournir, pour le programme AccèsLogis Montréal et le programme PRQ, un état audité des débours et des encaissements. Nous avons été en mesure d'obtenir les évidences relatives à cet aspect.

De plus, la Ville doit fournir un état de l'évolution de la subvention indiquant le montant de la subvention par projet, le statut d'avancement et pour les projets non terminés, le pourcentage d'avancement des travaux. Nous avons été

en mesure d'obtenir les évidences, toutefois ces évidences n'indiquaient pas le pourcentage d'avancement des travaux.

Enfin, la Ville doit acheminer le 1^{er} juillet de chaque année à la SHQ une cédule prévisionnelle identifiant la répartition mensuelle du budget que celle-ci aura à sa disposition en fonction des besoins qui va débiter le 1^{er} avril. Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les évidences relatives à cet aspect.

Entente relative au programme AccèsLogis pour la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif

En vertu de la convention-cadre avec le prêteur agréé, ce dernier a l'obligation de fournir à la Ville, des rapports de suivi pour le financement intérimaire et à long terme des projets visés au 31 août, au 31 décembre et au 31 mars de chaque année. Deux rapports doivent être produits, soit un indiquant le solde de la marge de crédit et du prêt hypothécaire et un second indiquant les intérêts courus de la marge de crédit et du prêt hypothécaire.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons demandé les rapports de reddition de comptes produits par le prêteur agréé et nous avons seulement été en mesure d'obtenir un rapport en date du 30 juin 2019 et du 31 décembre 2019. En ce qui concerne le rapport du 30 juin 2019, le SH mentionne avoir rempli au préalable certaines informations pour les projets sous le programme de la Ville dans un fichier Excel et a été par la suite acheminé au prêteur agréé, qui lui a complété les informations quant aux folios et aux montants cautionnés par la Ville. Nous avons été en mesure d'obtenir, de la part du prêteur agréé, le rapport au 31 décembre 2019 concernant le solde de la marge de crédit et du prêt hypothécaire. Nous sommes d'avis que cette reddition de comptes est insuffisante, puisque la Ville n'a pas reçu le second rapport indiquant les intérêts courus de la marge de crédit et du prêt hypothécaire.

En ce sens, la Ville ne dispose pas de toutes les données pertinentes à l'égard des prêts qu'elle cautionne, et ce, aux dates convenues.

RECOMMANDATION

3.5.1.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de s'assurer de produire l'ensemble de la reddition de comptes prévue selon l'entente sectorielle avec la Société d'habitation du Québec, afin de se conformer aux exigences.

RÉPONSE

3.5.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

RECOMMANDATION

3.5.1.C. Nous recommandons au Service de l'habitation de prendre les mesures qui s'imposent auprès du prêteur agréé, dans le but d'obtenir les deux rapports en vertu des dispositions de la convention de prêts, afin que la Ville de Montréal puisse disposer d'une information complète et fiable.

RÉPONSE

3.5.1.C. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.

3.5.2. Reddition de comptes au sein de la Ville de Montréal

3.5.2.A. Contexte et constatations

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.

Dans le présent cas, selon les dossiers décisionnels appuyant l'approbation des modifications apportées au programme AccèsLogis, les objectifs étaient entre autres de moduler les projets dans le respect des orientations municipales (p. ex. les politiques, les stratégies, les programmes), d'accélérer les délais de réalisation des projets, d'améliorer la viabilité des projets de logements sociaux et communautaires tant au moment de leur réalisation qu'en cours d'exploitation des immeubles et d'offrir des loyers abordables, pour les ménages à faible revenu ou à revenu modeste par rapport aux loyers médians montréalais.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté l'existence d'une reddition de comptes portant sur la stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables – Axe 1. Cette reddition de comptes présente notamment, le nom des projets du programme AccèsLogis Montréal, le nombre d'unités par étapes du programme (l'AP, l'EC, l'ED), ainsi que les montants des budgets de la SHQ alloués à ces étapes.

Pour faire suite à l'analyse des divers rapports auxquels nous avons fait référence dans la présente section, nous constatons que le SH n'a pas produit, pour la période auditée, de redditions de comptes sur l'atteinte des objectifs énumérés dans le sommaire décisionnel. Nous croyons qu'il y a lieu pour l'administration municipale de connaître dans quelle mesure le transfert des pouvoirs et des responsabilités permet d'atteindre les objectifs. À cet égard, nous sommes d'avis que des indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de ces objectifs devraient être établis. À titre d'exemple, il serait intéressant de comparer le délai de réalisation

moyen des projets sous le programme AccèsLogis Montréal avec celui qui était auparavant observé sous le programme AccèsLogis Québec, puisque l'un des objectifs était d'accélérer les délais de réalisation des projets.

Il serait aussi pertinent d'établir des indicateurs permettant d'évaluer la viabilité des projets.

En raison des sommes en jeu et de l'engagement de l'administration municipale à produire des logements abordables et sociaux, il serait aussi très pertinent pour le SH de rendre compte, notamment, sur la valeur des subventions accordées aux organismes dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal, sur le nombre et la valeur des prêts cautionnés, sur le nombre de projets en difficultés financières et ceux qui ont été abandonnés.

RECOMMANDATION

3.5.2.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de développer des indicateurs à l'égard des objectifs établis découlant du transfert des pouvoirs et des responsabilités de la Société d'habitation du Québec en matière d'habitation, de produire périodiquement des rapports portant notamment sur les subventions accordées aux organismes, sur les prêts cautionnés, sur les projets en difficultés financières, afin d'évaluer l'atteinte de ces objectifs et d'en rendre compte aux instances pour permettre une prise de décisions éclairées.

RÉPONSE

3.5.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

3.6. Mandat du vérificateur général de la Ville de Montréal Conformité à la *Loi sur les cités et villes*

3.6.1.A. Contexte et constatations

Le mandat du vérificateur général d'une municipalité est défini dans la LCV. L'article 107.7 identifie les entités pour lesquelles le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires.

Ces entités incluent, entre autres, les organismes à but non lucratif assujettis aux règles contractuelles prévues à l'article 573.3.5 de la LCV et qui satisfont, le 1^{er} janvier d'une année, aux conditions suivantes :

- Leurs revenus d'au moins 1 des 2 dernières années ont été égaux ou supérieurs à 1 M\$;
- L'aide financière provenant d'une municipalité constituait 50 % ou plus de ses revenus annuels.

Pour ces organismes, l'article 107.8 de la LCV prévoit que le vérificateur général intervient, dans la mesure qu'il juge appropriée, en vérification financière, de conformité ou d'optimisation des ressources.

Au 30 novembre 2019, des subventions de plus de 26 M\$ (calculées selon le degré d'avancement des travaux) ont été octroyées par la Ville dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal. Considérant les dispositions de la LCV relatives aux organismes à but non lucratif assujettis à l'article 573.3.5, nous avons donc cherché à établir si des organismes qui ont bénéficié de l'aide financière doivent faire partie de la liste des organismes couverts par la portée d'intervention du vérificateur général de la Ville. Les états financiers de ces organismes constituent, pour nous, l'outil privilégié pour faire notre analyse.

La décision qu'un vérificateur général doit prendre pour définir son champ d'intervention découle d'une obligation légale. Pour la Ville, l'obtention des états financiers des organismes au moment opportun est donc un incontournable pour assurer la conduite ordonnée des affaires. Précisons également que conformément à l'article 107.9 de la LCV, ces états financiers doivent être audités si la subvention annuelle versée par la Ville est d'au moins 100 000 \$.

Au moment de nos travaux d'audit, nous avons constaté que le SH n'avait pas mis en place des mécanismes pour informer formellement les organismes quant à l'obligation de soumettre des états financiers audités au vérificateur général de la Ville de Montréal. Bien qu'il existe une clause au sein des conventions d'exploitation demandant à obtenir des états financiers audités, des subventions de plus de 100 000 \$ sont accordées aux organismes avant la conclusion de ladite convention. De plus, bien que la Direction générale dresse la liste des organismes qui doivent se soumettre à cette obligation et qu'elle la transmet au SH pour qu'elle en fasse le suivi nécessaire, nous sommes d'avis que le SH doit mettre en place les mécanismes nécessaires, conformément à l'encadrement administratif

en vigueur²¹. Au moment de produire ce rapport, nous n'avons pas obtenu l'ensemble des états financiers audités des organismes ayant bénéficié de subventions de 100 000 \$ et plus dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal.

RECOMMANDATION

3.6.1.B. Nous recommandons au Service de l'habitation de prendre les moyens nécessaires pour que les organismes, bénéficiant d'une aide financière annuelle de plus de 100 000 \$ dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal, aient l'obligation de fournir des états financiers audités au vérificateur général de la Ville de Montréal, afin de se conformer à la législation en vigueur.

RÉPONSE

3.6.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée dans la semaine du 23 mars 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 2 juillet 2020.*

²¹ Guide de gestion des soutiens financiers aux organismes à but non lucratif (OBNL) (C-RF-DG-P-17-001).

4. CONCLUSION

Une des grandes priorités de l'administration municipale de la Ville de Montréal (la Ville) est la réalisation de 12 000 logements sociaux et abordables. Par le biais de la conclusion de l'entente sectorielle en habitation avec la Société d'habitation du Québec (SHQ), la Ville dispose donc d'un moyen pouvant favoriser l'atteinte de cet objectif en lui accordant des pouvoirs et des responsabilités accrues en matière d'habitation. Dans cette optique, le Service de l'habitation (SH) souhaite ainsi dans le respect des orientations municipales et gouvernementales, accélérer la réalisation des projets, tout en s'assurant qu'ils sont viables tant durant la phase d'exécution des travaux que dans la phase d'exploitation. Depuis la conclusion de l'entente sectorielle le 29 mars 2018, il s'est écoulé 3 périodes budgétaires (2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020) et tous les programmes se sont vus allouer des budgets à l'exception du programme AccèsLogis Montréal qui ne dispose pas à ce jour de budget pour la période 2019-2020. Comme la Ville a adapté son programme AccèsLogis Montréal à la réalité et aux enjeux montréalais, le traitement des nouveaux projets admissibles sur son territoire (après le 1^{er} juillet 2019) pourrait ralentir l'atteinte de l'objectif de l'administration municipale.

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que le SH a pris des mesures lui permettant de s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal ».

Bien que le SH ait procédé à la revue de ses processus à l'égard du programme AccèsLogis Montréal en vue d'accorder non seulement une aide financière, mais également une garantie des prêts aux organismes et d'effectuer le suivi des projets subventionnés une fois ceux-ci en exploitation, et ce, pour une période de 35 ans, il n'en demeure pas moins que la Ville assume l'entièreté des risques financiers auprès du prêteur agréé. En l'absence d'une saine gestion administrative et financière des projets cautionnés et de l'importance des montants en cause, la Ville pourrait être appelée à effectuer des sorties de fonds. Cela implique, à notre avis, une revue approfondie des projets pour apprécier dans quelle mesure la situation financière des organismes et la capacité de leurs administrateurs à assumer une saine gestion des projets représentent des risques indus pour la Ville. Des mécanismes doivent donc être mis en place pour éviter d'injecter des sommes additionnelles dans des projets ou encore de se retrouver dans des situations de reprise ou de vente d'immeubles.

Rappelons que les budgets transférés à la Ville de la part de la SHQ constituent des fonds publics et, dans ce contexte, pour faire suite à nos travaux d'audit portant sur les processus et l'efficacité des contrôles jugés importants, nous recommandons entre autres à la Ville de :

- clarifier auprès de la SHQ, la divergence d'opinions non résolue à ce jour quant au respect des cibles en termes d'unités et de valider si les nouveaux programmes municipaux respectent les orientations du gouvernement;
- conclure une entente additionnelle de financement, afin de couvrir les unités engagées du programme AccèsLogis Montréal;
- s'assurer que les ressources impliquées dans l'élaboration et la réalisation des projets sous le programme AccèsLogis Montréal possèdent l'expertise requise pour juger de la solidité financière des organismes, de la viabilité des projets et de la suffisance de la provision pour garantir des prêts;
- conserver les évidences disant que les organismes ayant soumis des projets dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal, n'ont pas rencontré des enjeux de viabilité à l'égard de projets passés ayant bénéficié d'une aide financière sous AccèsLogis Québec;
- statuer quant à la nécessité que les projets réalisés sous AccèsLogis Montréal puissent être assujettis au cadre de gouvernance des projets et des programmes d'actifs municipaux;
- demander systématiquement les états financiers des organismes ayant soumis des projets dans le programme AccèsLogis, pour évaluer leur solidité financière;
- s'assurer que les documents transmis au prêteur agréé, concernant le financement des projets, soient approuvés par la directrice du SH;
- conserver les évidences démontrant que les variables affectant le calcul de la subvention ont été validées;
- s'assurer que, et ce, pour tous les projets, les organismes et les entrepreneurs ne figurent pas au Registre des entreprises non admissibles;
- établir des indicateurs afin d'évaluer dans quelle mesure les bénéfices escomptés se sont concrétisés pour faire suite au transfert des responsabilités et des budgets.

Conjuguées aux nouvelles responsabilités en matière d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal » et qui ont fait l'objet de cet audit, d'autres initiatives ont été mises en place par la Ville pour faciliter le développement de nouveaux projets sociaux. Il s'agit notamment du droit de préemption permettant de profiter de plus d'occasions pour développer des logements sociaux, de la stratégie de 12 000 logements abordables, de l'adoption prochaine du règlement pour une métropole mixte. Considérant l'existence d'une crise des logements sociaux sur le territoire montréalais, nous sommes d'avis qu'il est essentiel que la Ville évalue en continu ses résultats à l'égard de la création des logements sociaux pour connaître dans quelle mesure cette crise est en voie de se résorber. Dans la négative, nous croyons qu'il y aura lieu d'entreprendre les démarches nécessaires pour modifier certains paramètres du programme AccèsLogis Montréal ou encore de faire des représentations auprès du gouvernement provincial pour qu'il modifie d'autres paramètres relevant de lui.

5. ANNEXES

5.1. Description des programmes visés par le transfert des pouvoirs et des responsabilités

Programme AccèsLogis Montréal

(Règlement modifiant le Règlement sur la subvention à la réalisation de logements coopératifs et à but non lucratif (02-102B), approuvé par le conseil d'agglomération le 14 décembre 2017)

Les logements réalisés dans le cadre de ce programme sont destinés à des ménages à faible revenu ou à revenu modeste, de même qu'à une clientèle ayant des besoins particuliers en habitation. Les organismes promoteurs d'un projet de logements sociaux et communautaires doivent s'adresser à des experts-conseils soit les groupes de ressources techniques (GRT), pour élaborer leur projet, soumettre leur demande d'aide financière. La Ville reconnaît quatre GRT. Selon le programme en vigueur, l'aide financière accordée aux organismes promoteurs correspond à 50 % des coûts maxima admissibles (CMA) pour la réalisation d'un projet. Afin que les organismes puissent obtenir de l'aide financière pour leurs projets, ceux-ci doivent franchir différentes étapes et satisfaire les exigences du programme, dont les suivantes :

- Dépôt du dossier : L'organisme doit présenter un dossier au Service de l'habitation (SH) qui comprendra notamment des renseignements sur l'organisme et sur les exigences à rencontrer concernant les aspects sociaux, architecturaux, financiers et légaux du projet;
- Approbation préliminaire (AP) : L'organisme identifie un terrain ou un bâtiment et débute l'élaboration du projet. Par la suite, une vérification de l'admissibilité du dossier est effectuée par le SH. Le projet doit répondre à des critères d'admissibilité quant aux organismes admissibles, à la clientèle et quant aux types de travaux requis. Précisons que la clientèle se décline en trois volets dont :
 - Volet I : Ménages à faible revenu ou à revenu modeste et est destiné aux personnes seules, les familles, les personnes âgées autonomes;
 - Volet II : Personnes âgées de 75 ans et plus en légères pertes d'autonomie;
 - Volet III : Personnes ayant des besoins particuliers (en itinérance, les victimes de violence, des problèmes de santé mentale).

Lorsque le projet est jugé admissible, une recommandation d'attribution d'unités de logement est effectuée, de la façon suivante :

- Engagement conditionnel : L'organisme a en main une offre d'achat et il détaille son projet. Cette étape nécessite la transmission de documents et de renseignements par l'organisme, afin de démontrer que les exigences des aspects sociaux, architecturaux, légaux et financiers sont conformes;
- Engagement définitif : Cette étape consiste également en l'ajout de documents et de renseignements au dossier, afin de démontrer que les exigences des aspects sociaux, architecturaux, légaux et financiers sont conformes. L'étape franchie permet à l'organisme de procéder à l'acquisition de l'immeuble. Un entrepreneur est sélectionné sur la base d'un appel d'offres (si le projet est réalisé selon un mode forfaitaire). Les travaux peuvent débiter.

Un projet peut aussi être réalisé selon un mode CEM. Dans ce cas, le propriétaire du terrain réalise les travaux de construction avant la prise de possession par l'organisme;

- Date d'ajustement des intérêts : Une fois les travaux terminés, un certificat d'achèvement de ceux-ci est émis lorsque les travaux sont conformes. Les bénéficiaires emménagent dans le bâtiment construit. Ainsi, le prêt hypothécaire garanti sera fixé et la subvention sera versée, et s'appliquera en réduction du prêt.

L'aide financière pour les projets jugés admissibles peut prendre diverses formes, dont les suivantes :

- Subvention à la réalisation : Cette subvention permet à l'organisme de procéder à l'acquisition d'un immeuble ou de procéder à l'exécution des travaux, le cas échéant, et elle est basée en fonction d'un pourcentage des CMA, variant en fonction de la typologie des unités (p. ex. un studio, une chambre à coucher, deux chambres à coucher). Cette subvention inclut la subvention de la Communauté métropolitaine de Montréal;
- Subventions additionnelles : Ce type de subvention est accordé à certaines conditions en vue d'assurer la viabilité des projets;
- Subventions en vertu du programme de supplément au loyer (PSL) : Il s'agit d'une aide financière destinée aux ménages économiquement faibles qui, sans cette aide supplémentaire, devrait consacrer plus de 25 % de leur revenu au loyer;
- Une garantie de prêt : L'organisme bénéficie d'un prêt hypothécaire garanti par un tiers (caution).

Une fois les travaux terminés et le prêt hypothécaire fixé, c'est la phase d'exploitation qui débute.

Programme Rénovation Québec

Depuis les dernières années, ce programme est composé de cinq sous-programmes de subventions, dont les suivants :

1. Programme d'appui à l'acquisition résidentielle (acquisition d'une propriété) (Règlement sur le programme de subvention pour l'acquisition d'une propriété résidentielle [Règlement 18-025]) (approuvé par le conseil municipal le 28 mai 2018)

Ce programme vise à encourager les ménages montréalais, particulièrement ceux ayant des enfants, à s'établir sur le territoire de Montréal en accédant pour une première fois à la propriété ou en acquérant une seconde propriété correspondant mieux aux besoins changeants de leur ménage. L'aide financière peut prendre la forme d'un montant forfaitaire à l'égard de l'acquisition d'une propriété neuve ou d'une réduction des droits de mutation lors de l'achat d'une propriété existante selon des conditions à l'égard du type de logement, des enfants et du prix d'acquisition.

2. Programme habitations urbaines pour familles (Règlement établissant un programme municipal de subvention pour la réalisation de projets destinés aux familles [Règlement 14-034]) (approuvé par le conseil municipal le 27 octobre 2014)

Le programme a pour but de soutenir la construction de propriétés convenant aux besoins des familles, prioritairement dans les secteurs situés à proximité du centre de l'île de Montréal, là où une telle offre fait défaut. Le programme accorde au promoteur une aide financière sous forme de subvention applicable seulement aux logements familiaux devant respecter des critères.

3. Programme Rénovation à la carte (Règlement sur la subvention municipale à la rénovation résidentielle pour la réalisation de travaux ciblés [Règlement 14-037]), approuvé par le conseil municipal le 27 octobre 2014)

Ce programme offre aux propriétaires une aide financière pour leur permettre de rénover ou de remplacer certaines composantes extérieures ou intérieures de leur bâtiment résidentiel ou mixte. Le droit à l'aide financière est conditionnel à ce que cette aide atteigne un seuil minimal en moyenne par logement et des critères à l'égard des travaux doivent être respectés.

4. Programme de rénovation résidentielle majeure

(Règlement sur la subvention municipale à la rénovation et à la démolition-reconstruction résidentielles [Règlement 14-036]), approuvé par le conseil municipal le 27 octobre 2014)

Il vise la rénovation de l'ensemble d'un bâtiment résidentiel, afin de rénover toutes les composantes de leur bâtiment qui le nécessitent ou dans certains cas démolir et reconstruire un bâtiment. Le montant de l'aide financière et les augmentations de loyer autorisées sont calculés selon un barème de coût des travaux établi par la Ville. Les travaux de rénovation doivent être majeurs, répondre à certains objectifs et les critères à l'égard des bâtiments sont définis.

5. Programme Stabilisation des fondations de bâtiments résidentiels

(Règlement sur la subvention municipale à la stabilisation des fondations des bâtiments résidentiels [Règlement 14-038]), approuvé par le conseil municipal le 27 octobre 2014)

Ce programme a pour but d'aider les propriétaires-occupants à faire face aux dépenses importantes que peuvent entraîner les problèmes d'instabilité des fondations liés à un affaissement du sol. Les travaux doivent avoir été jugés nécessaires par un ingénieur et être suffisants pour stabiliser toutes les parties du bâtiment considérées comme instables. L'aide financière consiste en un montant forfaitaire établi selon la nature des travaux nécessaires.

Programme d'adaptation de domicile

Le programme s'adresse à toute personne handicapée (un locataire ou un propriétaire), étant limitée dans l'accomplissement de leurs activités quotidiennes et dont des travaux sont nécessaires pour modifier et adapter le logement qu'elle habite, afin d'avoir accès de façon autonome au logis, aux pièces et aux commodités essentielles à la vie quotidienne. Une aide est accordée afin de payer le coût des travaux pourvu qu'un rapport d'ergothérapie démontre que la déficience est significative et que des modifications au domicile sont nécessaires. Le montant de l'aide est versé en totalité au propriétaire à la fin des travaux faisant suite aux vérifications de la part de la Ville.

5.2. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que le Service de l'habitation a pris les mesures qui s'imposent pour lui permettre de s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal ».

Critères d'évaluation

- Une évaluation des ressources nécessaires et des processus en place a été réalisée pour permettre à la Ville de Montréal (la Ville) de s'acquitter adéquatement de ses nouvelles responsabilités;
- L'élaboration de programmes municipaux fait l'objet d'une démarche structurée tenant compte des besoins, des enjeux montréalais et des objectifs gouvernementaux dans le respect des ententes applicables;
- Des mécanismes de validation de la solidité financière des organismes et de la viabilité des projets retenus aux fins d'un cautionnement par la Ville ont été prévus, et sont appliqués (pour le programme AccèsLogis Montréal);
- Un processus a été instauré en vue d'assurer le suivi et le respect des ententes applicables;
- Des mécanismes de reddition de comptes s'exercent périodiquement au regard du respect des ententes conclues et de l'atteinte des objectifs en matière d'habitation.



4.7.

Gestion des accès logiques (SIMON, PAIE, OASIS)

[Service des technologies de l'information, Service des finances et Service des ressources humaines]

Le 10 janvier 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

S'assurer que les accès logiques aux applications financières SIMON, PAIE et OASIS sont correctement gérés et limitent les risques d'accès non autorisés ou non appropriés en plus de restreindre les risques de fraude ou de collusion.

RÉSULTATS

Le Service des technologies de l'information (STI), le Service des finances et le Service des ressources humaines gèrent adéquatement les accès logiques des applications financières sous leur responsabilité.

En effet, les applications financières SIMON, PAIE et OASIS disposent des mécanismes de contrôle appropriés suivants :

- Des profils d'accès préétablis en fonction du poste occupé où des contrôles compensatoires sont en place et permettent d'assurer que les accès accordés sont pertinents;
- Les paramètres fixés pour l'authentification et la gestion des applications sont adéquats compte tenu de la plateforme sur laquelle elles sont hébergées;
- Il existe une surveillance périodique des accès logiques;
- Les comptes à hauts privilèges sont légitimes et sont en nombre limité. Ceux des applications OASIS et PAIE sont surveillés;
- Les droits conflictuels existants sont restreints et autorisés.

Néanmoins, nous avons relevé les éléments suivants qui nécessiteraient des améliorations :

- À propos des utilisateurs cumulant les tâches incompatibles de création de bons de commande et de réception de biens et services, bien que les demandes de dérogation aient été dûment approuvées par leur gestionnaire, les unités d'affaires ne font pas de façon systématique de suivi a posteriori afin de surveiller ces opérations;
- Même si certains principes de la gestion des accès logiques sont connus et appliqués, ils ne sont pas inclus dans les encadrements;
- Il n'existe aucun mécanisme permettant de valider, a posteriori, la robustesse des mots de passe utilisés;
- La revue des accès à l'application OASIS pour les Bureaux Accès Montréal doit être effectuée de façon plus fréquente;
- Les comptes à hauts privilèges de SIMON ne sont pas surveillés adéquatement.

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

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

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



TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	417
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	418
3. Résultats de l'audit	420
3.1. Gouvernance	420
3.2. Octroi des accès	422
3.3. Authentification et gestion des mots de passe	423
3.4. Surveillance et revue des accès	424
3.5. Comptes à hauts privilèges	427
3.6. Tâches incompatibles	430
4. Conclusion	433
5. Annexe	435
5.1. Objectif et critères d'évaluation	435

LISTE DES SIGLES

ACF2	Logiciel de contrôle d'accès IBM
BAM	Bureaux Accès Montréal
CGI	contrôles généraux informatiques
GIA	Gestion des Identités et des Accès
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
STI	Service des technologies de l'information
TSO	Time Sharing Option (interpréteur de lignes de commande utilisé sur les grands systèmes IBM)



1. CONTEXTE

Les accès aux applications sont déterminés à l'aide d'un code d'utilisateur et d'un mot de passe. Ces éléments constituent la clé d'accès qui permettra à son détenteur d'effectuer dans l'application les actions qui lui auront été octroyées.

L'activité d'attribution des permissions aux actions et aux données qu'un usager peut effectuer à l'intérieur d'une application constitue la gestion des accès logiques. Les bonnes pratiques édictent que :

- le mot de passe utilisé soit robuste;
- les codes d'accès à hauts privilèges¹ soient autorisés en nombre restreint;
- les accès d'un usager soient réévalués périodiquement;
- les accès d'un usager soient maintenus à un niveau suffisant et approprié;
- les accès d'un usager ne permettent pas l'accomplissement de tâches incompatibles.

Ces pratiques permettent de limiter en tout temps les risques d'accès non autorisés ou non appropriés et de minimiser les risques d'erreurs, de fraude ou de collusion.

Il existe principalement trois applications qui gèrent des informations financières de la Ville de Montréal (la Ville), soit :

- SIMON : système intégré de la Ville dont les principales fonctions sont la comptabilité et l'approvisionnement. Il comprend plus de 28 000 utilisateurs;
- PAIE : application qui gère la paie d'environ 23 000 employés. Le nombre d'utilisateurs se chiffre à plus de 280 (environ 1,9 G\$ pour le budget de 2019);
- OASIS : système pour la recette des taxes municipales (environ 4,8 G\$ pour l'année 2019). Cette application comporte plus de 400 utilisateurs.

Ces trois applications sont hébergées par la Ville.

Précisons également que dans le cadre de ses travaux d'audit annuels portant sur les contrôles généraux informatiques (CGI), des travaux en regard de la gestion des accès logiques sur ces applications financières sont conduits.

¹ Utilisés pour l'administration d'une application. Son utilisateur possède des droits illimités comme, entre autres, la lecture de toute information, la configuration de paramètres et même la modification et la destruction de données.

L'application SIMON est un système intégré de gestion comprenant notamment des modules de grand livre, d'approvisionnement et de paie pour les traitements de la rémunération des élus, des juges et des retraités ainsi que pour le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) depuis le 1er janvier 2019. La plateforme est une base de données Oracle.

Les applications PAIE et OASIS sont hébergées sur un ordinateur central (IBM) dont les accès sont gérés par le Logiciel de contrôle d'accès IBM (ACF2). L'accès à ces applications se fait sur deux niveaux : le premier représente l'accès à l'ordinateur central et le second à l'application même. Les environnements informatiques sont donc distincts que l'on parle des applications SIMON, PAIE ou OASIS.

Pour évaluer correctement la gestion des accès logiques de chacune des applications financières faisant l'objet de notre audit, il est important de comprendre la façon dont les demandes de création, de modification et de retrait d'accès sont gérées. De plus, il est important de connaître les diverses actions que les profils attribués peuvent exécuter dans l'application, ceci afin de déceler les droits d'accès qui sont le plus à risque. Finalement, nous devons connaître les profils d'accès incompatibles qui entraînent des risques d'enregistrement de transactions pouvant ouvrir la porte à de la fraude ou à de la collusion.

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 accès logiques aux applications financières SIMON, PAIE et OASIS. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification, soutenu par CPA Canada.

Le présent audit avait pour objectif de s'assurer que les accès logiques aux applications financières SIMON, PAIE et OASIS sont correctement gérés et limitent les risques d'accès non autorisés ou non appropriés, en plus de restreindre les risques de fraude ou de collusion.

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 la gestion des accès logiques. Afin de délimiter notre intervention, il fut décidé d'auditer les principales applications de nature financière, soit les suivantes :

- SIMON;
- PAIE;
- OASIS.

Dans ce contexte, les trois unités d'affaires suivantes furent rencontrées pour les applications ciblées :

1. le Service des technologies de l'information (STI) pour l'application SIMON;
2. le Service des finances pour l'application OASIS;
3. le Service des ressources humaines pour l'application PAIE.

De plus, aux fins de notre audit et afin de ne pas dupliquer les travaux, nous avons exclu de notre mission les tâches réalisées pour évaluer les contrôles généraux des technologies de l'information dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville. Ces travaux servent à s'assurer que les informations produites par les systèmes financiers fournissent une information exempte d'anomalies significatives.

Notre audit a été réalisé d'avril 2018 à décembre 2019 et nos tests ont couvert les périodes de février 2018 à février 2019. Il a consisté à effectuer des entrevues auprès du personnel, à examiner divers documents et à réaliser les sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir l'information probante nécessaire. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en janvier 2020.

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. Gouvernance

3.1.A. Contexte et constatations

La publication de politiques et de directives permet d'encadrer les diverses facettes d'un sujet et de limiter les risques d'inconsistances dans les actions posées en lien avec les divers éléments d'un processus.

Afin d'encadrer le processus de gestion des accès logiques (p. ex. l'octroi, la modification, le retrait et la révision), la Ville a émis des encadrements. Le respect de ceux-ci permet d'assurer l'autorisation des accès octroyés et des actions qui leur sont permises dans ces applications. Une revue périodique de ces droits d'accès permet d'assurer que le processus fonctionne adéquatement.

Nous avons examiné les divers encadrements de la Ville en regard de la gestion des accès logiques.

Nous avons relevé les politiques et les directives suivantes :

- la Politique de sécurité de l'information (émise en 2006);
- la Directive sur la gestion des accès aux ressources informationnelles (émise en 2006);
- le Standard sur les clés d'accès aux ressources informationnelles (émis en 2006).

Également, dans le cadre du projet Gestion des Identités et des Accès (GIA), une ébauche de directive portant sur la gestion des accès logiques nous a été remise. La GIA permet l'identification unique des usagers ayant besoin d'accéder aux ressources informationnelles ou aux ressources physiques (p. ex. le local, le téléphone, le matériel) de la Ville. Cette gestion permet alors de mieux gérer les impacts des événements (embauche, promotion, mutation, départ) sur les différents accès octroyés et ainsi renforcer la sécurité.

Notre premier constat révèle que certains paramètres de robustesse des mots de passe énoncés dans le Standard sur les clés d'accès aux ressources informationnelles sont faibles ou ne sont pas respectés. En effet, au-delà d'une longueur acceptable pour ce dernier, il n'y a aucune combinaison obligatoire de caractère qui y soit spécifiée. Également, même si ce standard précise que les mots de passe doivent expirer dans un délai de 30 jours, notre audit des systèmes examinés révèle plutôt la mise en place d'un délai de 90 jours.

De plus, l'examen du contenu des encadrements en vigueur révèle l'absence de certains principes, soit :

- Privilège minimal : les privilèges d'accès attribués sont restreints aux ressources informationnelles requises pour accomplir les tâches nécessaires;
- Privilège de séparation des tâches : les responsabilités liées à une activité de nature essentielle ou stratégique sont réparties entre plusieurs entités (p. ex. les personnes, les processus) afin d'éviter qu'une seule entité n'exerce un contrôle sur l'ensemble de l'activité;
- Principe de traçabilité : les accès et les tentatives d'accès aux actifs informationnels supportant les processus d'affaires critiques ou stratégiques sont enregistrés et conservés.

Ces principes, que l'on retrace toutefois à l'intérieur du projet GIA de la directive qui nous a été présentée, sont présentement appliqués de façon informelle.

Le manque d'encadrements, de politiques et de procédures pourrait engendrer des inconsistances dans le traitement et la gestion des accès logiques (p. ex. l'octroi d'accès non autorisés ou non justifiés).

Nous sommes d'avis que dans le cadre du projet GIA, le Standard sur les clés d'accès aux ressources informationnelles devrait être revu afin que soient établis les futurs paramètres relatifs à la robustesse et à la fréquence des modifications des mots de passe.

Également, nous croyons qu'il est pertinent de poursuivre les démarches d'adoption d'une directive portant sur la gestion des accès logiques qui contiendrait les principes énoncés précédemment.

Nous sommes toutefois conscients que la vétusté de certaines plateformes technologiques freine :

- l'uniformisation et la mise en place de paramètres plus rigoureux;
- la mise à jour des encadrements relatifs aux paramètres sur les mots de passe.

RECOMMANDATION

3.1.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information, dans le cadre du projet Gestion des Identités et des Accès, de :

- mettre à jour ses encadrements relatifs à la gestion des accès logiques et plus particulièrement le Standard sur les clés d'accès aux ressources informationnelles afin que soient établis les futurs paramètres relatifs à la robustesse et à la fréquence des modifications des mots de passe;
- poursuivre ses démarches d'adoption d'une directive portant sur la gestion des accès logiques afin que les principes de privilège minimal, de séparation des tâches et de traçabilité soient clairement établis.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.1.B. *Service des technologies de l'information*

Le standard de gestion des accès logiques est en cours d'élaboration et couvrira les critères de longueur, de complexité et de période de validité de mots de passe cohérents avec les bonnes pratiques de l'industrie.

La mise en place de ces bonnes pratiques est en cours dans le cadre du programme de sécurité. Cette initiative est en phase de réalisation et vise à être implantée en 2020.

La Directive sur la gestion des accès logiques a été soumise au Comité de sécurité de l'information et se trouve en révision par les membres du Comité. Celle-ci pourra ensuite être soumise pour approbation par le directeur général. (Échéancier prévu : décembre 2020)

3.2. Octroi des accès

3.2.A. Contexte et constatations

Les accès consentis à une application doivent être appropriés en fonction des tâches à accomplir par les usagers. De plus, l'utilisateur ne doit pas détenir des droits d'accès superflus par rapport à ses besoins.

Afin de s'assurer que les accès sont accordés en fonction des besoins et que le principe de privilège minimal est respecté dans les accès consentis aux applications faisant l'objet de notre audit, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes :

- Les accès accordés sont-ils appropriés compte tenu des tâches de l'utilisateur ?
- L'utilisateur détient-il plus de droits dans l'application que ce qui lui est nécessaire ?

Compte tenu de la complexité des accès consentis à certaines applications, l'utilisation de profils préétablis en fonction des tâches à accomplir pour des usagers modèles permet de mieux gérer ces accès et de minimiser les risques que ces derniers détiennent des droits superflus à leurs besoins.

Notre audit nous a permis de constater que pour les applications SIMON, PAIE et OASIS, les accès accordés sont appropriés, compte tenu des tâches de l'utilisateur. De plus, pour les applications PAIE et OASIS, des profils préétablis sont utilisés permettant ainsi de fixer l'octroi de ces accès. Pour l'application SIMON, un script génère quotidiennement un rapport permettant d'identifier les usagers pour lesquels un mouvement de poste est survenu. Faisant suite à ce rapport, un examen manuel des droits d'accès détenus doit être effectué et, s'il y a lieu, d'y apporter les corrections nécessaires. Nos tests ont confirmé que ces révisions étaient efficaces.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.3. Authentification et gestion des mots de passe

3.3.A. Contexte et constatations

La clé d'accès à 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.

Nous avons examiné les paramètres des mots de passe qui ont été fixés pour chacune des trois applications faisant l'objet de notre audit. Nos travaux ont révélé que les paramètres fixés sont adéquats compte tenu des limitations technologiques des plateformes sur lesquelles ces applications sont hébergées. En effet, en raison de la vétusté des applications OASIS et PAIE, des modifications de paramètres nécessiteraient des efforts considérables tenant compte que ceux-ci pourraient être remplacés dans un avenir rapproché.

Mentionnons cependant qu'il n'existe aucun mécanisme d'identification, a posteriori, de la robustesse des mots de passe utilisés par l'ensemble des usagers de l'application au-delà des critères fixés par les paramètres. Ces mécanismes permettent de qualifier le mot de passe en fonction des meilleures pratiques, ainsi l'utilisateur obtiendrait immédiatement un commentaire sur la sécurité de son mot de passe (p. ex. insuffisante, bonne, excellente), et celui-ci pourrait être examiné par la suite sur sa qualité de robustesse.

Bien qu'il ne soit pas efficient de développer de tels mécanismes sur d'anciennes plateformes, il serait pertinent d'envisager de mettre en place pour de futures applications sensibles, notamment dans le cadre de la GIA, des mécanismes d'identification de la robustesse des mots de passe utilisés par les usagers.

Des accès non autorisés pourraient survenir dans le cas où des usagers utiliseraient des mots de passe qui ne seraient pas suffisamment robustes. Néanmoins, l'utilisateur malveillant n'a pas accès directement à l'application, il doit d'abord s'authentifier au réseau.

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information de développer et de mettre en place des mécanismes d'identification de la robustesse des mots de passe pour les futures applications appropriées.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.3.B. Service des technologies de l'information

Un document d'architecture détaillée sur les mécanismes à mettre en place pour la validation de la robustesse des mots de passe est en rédaction et fait partie des travaux qui seront implantés en 2020.

(Échéancier prévu : décembre 2020)

3.4. Surveillance et revue des accès

3.4.A. Contexte et constatations

Un processus d'attribution des accès est en place pour chacune des applications faisant l'objet de notre audit. Toutefois, il peut se produire plusieurs événements dans la carrière de son détenteur (p. ex. sa promotion, sa mutation, son départ). Il est alors essentiel qu'un mécanisme de révision récurrent des accès détenus soit en place et fonctionne correctement afin de retirer tout accès qui ne serait plus légitime.

À cet effet, nous avons examiné les processus de révision des accès pour chacune des applications de notre audit.

Application SIMON

Les accès à l'intérieur de cette application sont alloués par modules (p. ex. GL, Achats, Inventaire), par responsabilité (p. ex. faire une interrogation ou une transaction) et par niveau d'intervention (p. ex. global, unité administrative, montant).

Soulignons au départ que chaque employé possède un accès par défaut à l'application SIMON aux fins de postulation (le service de postulation en ligne), de même que pour consulter son dépôt électronique de paie (le service en ligne aux employés).

Il n'y a pas de validation périodique formelle auprès des gestionnaires. Toutefois, un script est lancé quotidiennement qui désactive les accès à la suite d'un mouvement de l'utilisateur inscrit au registre des postes. Celui-ci compile tous les mouvements des employés durant leur carrière à la Ville.

De plus, ce script génère un rapport qui doit être examiné par les responsables du Centre d'expertise SIMON afin que soient appliquées les actions appropriées. D'autres scripts d'analyses sont également produits permettant de détecter des modifications dans les besoins d'accès à l'application SIMON.

Également, des routines effectuées par les administrateurs du système (sysadmin²) à une fréquence quotidienne, hebdomadaire ou mensuelle, selon le cas, permettent de faire ressortir des anomalies dans les droits accordés aux usagers et permettent de les corriger rapidement. Finalement, tout droit de poser une action précise dans un module (p. ex. responsabilité) et qui est non utilisé par l'utilisateur pendant une période de six mois est automatiquement désactivé.

Nous avons validé divers rapports entre le 11 septembre 2018 et le 21 janvier 2019 et les actions correctives ont été posées.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Application PAIE

L'accès à l'application PAIE se fait sur deux niveaux. Le premier représente l'accès à l'ordinateur central IBM et le second à l'application PAIE en particulier. Les accès à cette application sont validés annuellement afin de s'assurer que les droits détenus sont encore appropriés ou pertinents. Les accès sont également validés de façon bimestrielle pour les départs. Cet exercice permet notamment de nettoyer la liste des usagers de l'application car, si l'utilisateur ne se connecte pas à l'ordinateur central IBM (ACF2) à l'intérieur d'un délai de trois mois, son code d'accès IBM sera suspendu dans un premier temps puis détruit subséquemment après 13 mois d'inactivité. Le code d'accès à l'application PAIE sera toujours actif et présent dans la liste des utilisateurs de l'application même si cet accès est suspendu après six mois. La revue des accès mise en place permet l'épuration de ces codes d'accès.

Nous avons validé les rapports de novembre 2018 et notre audit nous a permis de constater que les procédures décrites sont effectuées.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

² Un accès administrateur permet l'accès à toutes les fonctions et données d'une application. Il permet également d'effectuer la maintenance de celle-ci.

Application OASIS

De la même manière que l'application PAIE, l'accès à l'application OASIS se fait sur deux niveaux. L'accès à IBM est automatiquement suspendu et détruit ultimement si l'utilisateur ne se connecte pas à l'intérieur des délais prescrits mentionnés précédemment.

Compte tenu du paramètre de destruction, l'utilisateur n'aura plus accès à l'application OASIS bien que celui-ci soit toujours actif dans l'application. Bien qu'il soit important que les accès soient revus périodiquement, un effort doit être effectué dans ces circonstances afin de retirer les accès non justifiés dans la base de données de l'application.

Notre audit de l'application OASIS, dont le travail a porté sur la période de février 2018 à janvier 2019, nous a permis de constater qu'un suivi mensuel est effectué auprès des gestionnaires des usagers de l'application. Cependant, en ce qui a trait aux Bureaux Accès Montréal (BAM), cet exercice n'est effectué que deux fois par année. Un examen des codes d'accès inutilisés depuis plus d'un an est également effectué par le responsable de la sécurité de l'application OASIS.

Nous avons examiné les rapports de septembre 2018 à janvier 2019 portant sur les accès inutilisés depuis plus d'un an et les accès inutiles ont été retirés.

Malgré ce travail, nous sommes d'avis que la révision des accès pour les BAM gagnerait à être effectuée plus fréquemment, étant donné que la majorité des personnes qui y travaillent ont des accès relatifs aux encaissements de taxes.

Des accès non légitimes pourraient demeurer actifs advenant l'absence d'une surveillance et d'une revue régulières des accès consentis.

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons au Service des finances d'effectuer une revue plus fréquente des accès octroyés aux personnes travaillant dans les Bureaux Accès Montréal à l'application OASIS.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.4.B. Service des finances

Les travaux de l'audit de l'application OASIS ont porté sur la période de février 2018 à janvier 2019.

La procédure a été revue à la suite de la réception des recommandations de l'audit. Deux importantes modifications ont été apportées au processus en lien avec les accès Bureaux Accès Montréal :

- 1. La validation des accès auprès des arrondissements est maintenant effectuée tous les trimestres;*
- 2. Le système Système de point de vente a été implanté dans tous les Bureaux Accès Montréal. Avec ce Système de point de vente, les seuls changements qu'ils peuvent faire sont des changements d'adresse. Ils n'ont pas accès aux autres données qu'en mode visualisation. Le risque d'accès soulevé par les travaux d'audit a été éliminé.*

Nous considérons cette recommandation réglée.

(Échéancier prévu : immédiat)

3.5. Comptes à hauts privilèges

3.5.A. Contexte et constatations

Habituellement, les usagers ne doivent posséder que les accès nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Cependant, les applications comportent des codes d'accès dits à hauts privilèges, permettant d'effectuer des tâches particulières et qui ne peuvent être dévolues autrement que par des droits d'accès réguliers de l'application. Ce sont donc des accès très sensibles qui ont un grand impact sur les données.

Ces accès doivent être distribués en nombre limité et surveillés étroitement.

Chacune des applications ayant fait l'objet de notre audit possède ses propres codes d'accès à hauts privilèges.

Application SIMON

Notre audit nous a permis de constater que trois utilisateurs possèdent les droits d'administrateur système (sysadmin) dans l'application qui sont liés à leur code d'utilisateur. De plus, ce sont les mêmes utilisateurs qui ont accès au compte générique sysadmin³, ce qui est acceptable.

Nous avons également identifié les droits permettant d'octroyer les accès comme étant à hauts privilèges dans l'application. Notre audit a révélé que seulement les sysadmin de même que les personnes travaillant au Centre d'expertise SIMON possèdent ces droits, ce qui est adéquat.

Nous avons constaté que les transactions effectuées à l'aide du compte générique sysadmin ne font pas l'objet d'une journalisation⁴ adéquate puisque celle-ci est manuelle. Dans le cadre des travaux annuels sur les CGI, les auditeurs ont d'ailleurs émis en 2015 la recommandation « Compte générique à hauts privilèges sur l'application SIMON » à cet effet et elle n'est toujours pas réglée.

Nos travaux nous permettent de conclure que les accès privilégiés de cette application sont adéquatement octroyés, mais non surveillés.

Mis à part la recommandation émise en 2015, aucune autre recommandation n'est nécessaire.

Application PAIE

Les accès à hauts privilèges de cette application correspondent aux profils permettant l'octroi d'accès et le traitement de la paie. Cependant, l'importance des accès d'un usager est multipliée si ce dernier possède également des droits de modification dans l'application Registre des postes (p. ex. modifier un salaire aux événements salariaux comme une promotion, une augmentation statutaire) ou dans l'application Time Sharing Option (interpréteur de lignes de commande utilisé sur les grands systèmes IBM (TSO)) sur l'ordinateur central qui permettent l'accès aux données directement. Les octrois d'accès à ces deux dernières applications ne sont pas sous la responsabilité de la direction de la paie.

³ Un compte générique est un compte qui n'est pas attribué à un utilisateur en particulier. Il est généralement utilisé en cas d'urgence seulement par un groupe restreint d'administrateurs.

⁴ Selon l'Office québécois de la langue française, la journalisation permet de garder la trace de certains événements en vue de vérifications ultérieures.

L'examen des comptes à hauts privilèges a révélé les faits saillants suivants :

- Trois usagers peuvent octroyer des accès dans l'application PAIE. Les autres usagers de cette application possèdent des profils permettant essentiellement de générer la paie, ce qui est normal compte tenu de leur travail;
- Deux usagers possèdent un accès à hauts privilèges dans les trois applications mentionnées ci-dessus (PAIE, Registre des postes et TSO). Ces personnes occupent le poste de coordonnateur paie. Ce ne sont toutefois pas tous les coordonnateurs paie qui ont la possibilité d'octroyer les accès dans l'application PAIE, ce qui est satisfaisant;
- De plus, nous avons relevé que 12 personnes possèdent des accès à hauts privilèges dans deux de ces applications (Registre des postes et TSO). Plusieurs de ces personnes sont des agents de contrôle administratifs de la paie et des avantages sociaux qui ont besoin de ces accès, notamment la possibilité de modifier un salaire aux événements salariaux.

Des contrôles administratifs de conciliation de la paie (p. ex. code à code) et des rapports d'exception sont révisés permettant de contrôler les usages de ces codes.

Nos travaux nous permettent de conclure que les accès privilégiés de cette application sont adéquatement octroyés et surveillés.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Application OASIS

Nous avons inventorié deux types de comptes à hauts privilèges donnant accès aux éléments suivants :

- La sécurité applicative;
- Les paramètres de l'application.

Notre audit nous a permis de constater que seules les personnes désignées comme intervenant au niveau de la sécurité possèdent les droits relatifs à celle-ci. En effet, une personne détient tous les droits dans l'application et deux autres personnes peuvent intervenir au niveau de la sécurité et l'octroi des accès, ce qui est acceptable. Toutes les actions posées en matière de sécurité font l'objet d'une journalisation et d'une révision quotidienne.

Nous avons également examiné les usagers ayant accès aux paramètres de l'application. Ils sont au nombre de neuf et ils travaillent comme programmeurs-analystes ou analystes-conseils au STI.

Nos travaux nous permettent de conclure que les accès privilégiés de cette application sont adéquatement octroyés et surveillés.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

3.6. Tâches incompatibles

3.6.A. Contexte et constatations

Les bonnes pratiques en matière d'accès dictent qu'un usager ne doit pas être en mesure de contrôler l'ensemble d'un processus de l'organisation (p. ex. l'enregistrement des factures et leurs paiements).

En effet, la séparation des tâches incompatibles permet de détecter plus facilement les erreurs et prévient la fraude puisqu'elle rend plus difficile sa réalisation, car elle nécessite une collusion entre deux personnes ou plus.

Compte tenu de la nature de chacune des applications de notre audit, nous avons identifié des tâches incompatibles particulières et nous avons également analysé qui en détenait les droits d'accès.

Application SIMON

Pour cette application, nous avons tout d'abord examiné les responsabilités accordées dans chacun des arrondissements sur la base qu'une séparation de tâches est parfois plus difficile à réaliser compte tenu du nombre limité de personnes en poste.

Ensuite, nous avons examiné les accès à une combinaison de responsabilités qui, si elles sont détenues par le même usager, constituent des profils à risque.

Les combinaisons de responsabilités examinées sont :

- la saisie et le report d'écritures aux journaux de la Ville;
- la saisie des factures et la saisie des réceptions;
- la saisie des factures, le paiement et le déblocage des factures;
- la création de bons de commande et la saisie des réceptions.

Notre audit a révélé que des usagers détiennent des accès avec tâches incompatibles. Lorsque des accès sont attribués, malgré le fait qu'il existe un non-respect du principe de séparation de tâches, une dérogation doit être produite et approuvée. Les responsables des accès de l'application SIMON effectuent le suivi des dérogations avec une date de fin (des accès temporaires).

Pour les dérogations que nous avons observées, notre audit nous a révélé que ce sont des accès attribués pour des situations de relèvements, car les équipes sont restreintes ou pour des situations d'urgence. Dans ces cas, des contrôles compensatoires a posteriori sont effectués (p. ex. la production de rapports sur les transactions effectuées à l'aide de ces accès).

Par contre, nous avons constaté qu'il y a exception pour les 149 utilisateurs qui cumulent les deux responsabilités incompatibles, soit la création du bon de commande (SIMON – Atelier Acheteur PO) et la saisie des réceptions (SIMON – Achat en ligne ICX). En effet, ces tâches incompatibles permettent aux utilisateurs de créer à la fois des bons de commande et d'effectuer la réception de marchandises et de services. Bien que les demandes de dérogation aient été demandées et justifiées par leur gestionnaire, ces derniers ne font pas systématiquement un suivi des transactions effectuées par les détenteurs des deux profils. Or, un encadrement administratif sur la séparation des tâches stipule que les gestionnaires doivent effectuer un tel suivi.

Nous avons également été informés que dans le cadre d'un nouveau modèle d'affaires, le Service de l'approvisionnement prévoit centraliser l'émission des bons de commande au sein de son unité. Cette action assurera, entre autres, le respect de l'encadrement sur la séparation des tâches.

L'absence de mécanismes de surveillance des utilisateurs qui détiennent ces tâches incompatibles augmente le risque de transactions non autorisées.

RECOMMANDATION

3.6.B. Nous recommandons au Service de l'approvisionnement, dans le cadre du nouveau modèle d'affaires en approvisionnement, d'implanter un contrôle a posteriori afin de surveiller les opérations des utilisateurs cumulant les responsabilités incompatibles suivantes :

- SIMON – Atelier Acheteur PO;
- SIMON – Achat en ligne ICX.

RÉPONSE DE L'UNITÉ D'AFFAIRES

3.6.B. Service de l'approvisionnement

Avant la finalisation de la mise en place du nouveau modèle d'affaires du Service de l'approvisionnement, les actions suivantes seront entreprises :

- *Diffuser aux unités d'affaires une communication afin de rappeler l'encadrement et l'obligation d'effectuer les contrôles a posteriori par le rapport de contrôle conçu à cet effet;*
- *Avant le 31 mars 2020, renvoyer la liste des dérogations aux services concernés quant à la réévaluation et à la précision de la durée de la dérogation;*
- *Réévaluation périodique (trimestrielle) des dérogations et extraction des transactions non conformes. (Échéancier prévu : au cours de l'année en cours, avec suivi le 31 décembre 2020)*

Application PAIE

Cette application ne possède pas de profils comportant des tâches incompatibles, car les opérations sont segmentées de façon à ce que les actions conflictuelles soient exécutées par une autre section ou par une application de la direction des ressources humaines. Comme mentionné à la section 3.5 « Comptes à hauts privilèges », le cumul d'accès à travers diverses applications peut rendre incompatible l'ensemble de ces droits détenus par un usager.

Notre audit nous a toutefois permis d'identifier que seulement deux usagers détiennent une combinaison d'accès à hauts privilèges. Ces accès sont justifiés compte tenu des tâches de ces usagers.

Nous estimons que les droits conflictuels sont gérés de façon satisfaisante pour cette application.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

Application OASIS

Il existe également pour cette application de taxation, une forte segmentation des opérations en diverses sections opérationnelles. En effet, les opérations sont fonctionnellement divisées entre l'imposition, la perception et les encaissements. Les profils d'accès types sont créés à partir d'un ensemble de groupes d'écrans et de droits dans ceux-ci permettant à l'utilisateur d'accomplir ses tâches.

Chaque type d'opérations possède des écrans propres à ses besoins. Par exemple, les accès pour l'imposition confèrent des droits d'intervenir au niveau des certificats d'évaluation. Au même titre, les écrans liés à la comptabilisation des encaissements ne devraient pas faire partie des accès disponibles aux personnes travaillant à l'imposition.

Pour chacune des opérations d'imposition, de perception et d'encaissements, nous avons validé qu'aucun profil d'accès ne permette la possibilité d'intervenir relativement aux écrans particuliers des autres groupes. De plus, nous avons vérifié qu'aucun utilisateur ne possédait un cumul de profils qui aurait permis de détenir ces accès incompatibles.

Nous concluons que les droits conflictuels sont gérés de façon satisfaisante pour cette application.

Aucune recommandation n'est nécessaire.

4. CONCLUSION

Selon nos travaux d'audit, nous concluons que le Service des technologies de l'information (STI), le Service des ressources humaines et le Service des finances gèrent respectivement les accès logiques aux applications SIMON, PAIE et OASIS de façon adéquate.

Les mécanismes de contrôle en place permettent de limiter les impacts d'accès non autorisés ou non appropriés en plus de restreindre les risques de fraude ou de collusion.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

Critère d'évaluation – Gouvernance

La Ville de Montréal (la Ville) dispose d'encadrements couvrant les principaux domaines de la gestion des accès logiques et édictés par le STI. Cependant, certains doivent être mis à jour, car quelques paramètres ont été modifiés depuis leur rédaction et ils ne sont plus représentatifs de la réalité. En effet, certains principes de la gestion des accès logiques (les principes de privilège minimal, de séparation de tâches et de traçabilité) sont appliqués, mais ne sont pas présents au sein des encadrements.

Critère d'évaluation – Octroi des accès

Les accès accordés aux applications SIMON, PAIE et OASIS sont appropriés compte tenu des tâches de l'utilisateur. Des profils préétablis en fonction du poste occupé ont été définis pour les applications PAIE et OASIS. Pour l'application SIMON, un script lancé quotidiennement permet de retirer les accès aux usagers qui ont changé de postes.

Critère d'évaluation – Authentification et gestion des mots de passe

Les paramètres de mots de passe fixés pour l'authentification et la gestion des mots de passe sont adéquats pour les applications SIMON, PAIE et OASIS. Cependant, il n'existe aucun mécanisme d'identification a posteriori de la robustesse des mots de passe utilisés.

Critère d'évaluation – Surveillance et revue des accès

La surveillance et la revue des accès effectuées pour les applications SIMON, PAIE et OASIS sont adéquates. Pour les applications PAIE et OASIS, il y a une validation périodique formelle auprès des gestionnaires. De plus, tout accès non utilisé durant six mois est premièrement suspendu et par la suite détruit au niveau de la plateforme principale IBM. Notons toutefois que la revue des accès consentis au personnel des Bureaux Accès Montréal (BAM) pourrait s'effectuer plus fréquemment dans le cas de l'application OASIS.

Pour l'application SIMON, même s'il n'y a pas de validation périodique formelle auprès des gestionnaires, des scripts lancés quotidiennement, hebdomadairement et mensuellement permettent de détecter les anomalies d'accès et d'apporter les correctifs appropriés. De plus, tout accès à une fonction non utilisée dans un délai de six mois est automatiquement désactivé.

Critère d'évaluation – Comptes à hauts privilèges

Les comptes à hauts privilèges des applications SIMON, PAIE et OASIS sont en nombre limité et sont surveillés étroitement sauf pour l'application SIMON où la surveillance est manuelle et par conséquent inadéquate.

Critère d'évaluation – Tâches incompatibles

Les droits conflictuels sont gérés de façon satisfaisante pour les applications PAIE et OASIS. En effet, l'utilisation de profils d'accès préétablis de même que l'organisation opérationnelle du travail font en sorte que les situations qui pourraient être conflictuelles ne se retrouvent pas dans la même application ou sous la responsabilité d'une même section de leurs services respectifs.

Les droits conflictuels sont gérés de façon satisfaisante pour l'application SIMON, sauf pour les utilisateurs qui cumulent les responsabilités de création de bons de commande et de réception de biens et services. Dans ce cas, bien que les demandes de dérogation aient été dûment approuvées, les gestionnaires des unités d'affaires ne font pas de façon systématique de suivi a posteriori afin de vérifier que les usagers qui ont le double accès ne font pas de transactions non autorisées.

5. ANNEXE

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

S'assurer que les accès logiques aux applications financières SIMON, PAIE et OASIS sont correctement gérés et limitent les risques d'accès non autorisés ou non appropriés en plus de restreindre les risques de fraude ou de collusion.

Critères d'évaluation

Nous avons basé notre audit sur les critères d'évaluation suivants répartis en six volets :

1. Gouvernance

La Ville documente, communique et assigne les responsabilités de ses politiques et procédures en matière de gestion d'accès aux applications.

2. Octroi des accès

Les unités administratives accordent les accès aux applications et les maintiennent uniquement s'ils sont conformes aux besoins.

3. Authentification et gestion des mots de passe

La Ville dispose de paramètres de mots de passe robustes.

4. Surveillance et revue des accès

Les unités administratives effectuent une revue périodique des accès accordés, permettant de retirer à leur détenteur les accès qui ne sont plus requis ou justifiés.

5. Comptes à hauts privilèges

Les unités administratives accordent des accès privilégiés en nombre limité et uniquement aux utilisateurs qui ont besoin de ces accès.

6. Tâches incompatibles

Les unités administratives s'assurent qu'un usager ne détient pas de droits d'accès lui permettant de contrôler de manière importante un processus transactionnel.



4.8.

Gestion du Bureau de projets

[Direction Bureau de projets]

[Service des technologies de l'information]

Le 9 mars 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal

OBJECTIF

Évaluer les processus mis en place par le Bureau de projets (BdP) afin de limiter les risques de retards, de dépassements budgétaires et de non-respect des fonctionnalités attendues des projets.

RÉSULTATS

Selon nos travaux d'audit, nous concluons que les activités du BdP ne sont pas suffisamment encadrées par une documentation complète, à jour, approuvée et diffusée auprès des parties prenantes. Sans une documentation adéquate, nous observons que la qualité des livrables de projets varie grandement d'un projet à un autre. Cela augmente le risque que des projets ne répondent pas aux besoins, qu'ils comportent d'importants dépassements de coûts et qu'ils soient livrés en retard par rapport aux échéanciers de départ.

Ainsi, des améliorations sont requises au niveau des rôles et responsabilités, de la méthodologie de gestion de projets, de la formation, de la reddition de comptes ainsi que des processus liés à la planification et à la gestion de la capacité des projets.

Voici les principaux éléments nécessitant des améliorations :

- Il faudrait revoir la documentation des rôles et responsabilités des parties prenantes à un projet afin qu'elle soit plus complète;
- Il est important de documenter et de s'assurer de la mise en application d'une méthodologie de gestion de projets;
- Le regroupement de l'ensemble de la documentation produite lors de la réalisation d'un projet permettrait d'en faciliter la consultation et le transfert de connaissance;
- La documentation liée à la gestion des risques technologiques ainsi que celle concernant les risques de projets devraient être actualisées et diffusées auprès des intervenants;
- Le livrable qui consiste à réaliser une revue qualité des projets en Technologies de l'information (TI) suite à la clôture de chaque projet est documenté. Cependant, il n'est pas systématiquement mis en application;
- Il n'existe pas de plan de formation pour chaque ressource clé du BdP;
- Il est nécessaire de documenter un processus de surveillance et de reddition de comptes de projets;
- Un processus formel doit être documenté concernant la gestion de la planification ainsi que la gestion de la capacité des projets TI;
- Concernant les projets TI prioritaires, nous ne retrouvons pas de document qui explique l'approche retenue pour gérer ce type de projets.

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

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

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord et nous fournirons leurs commentaires ultérieurement.



TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	443
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	444
3. Résultats de l'audit	446
3.1. Rôles et responsabilités	446
3.2. Méthodologie de gestion de projets	449
3.2.1. Documentation de la méthodologie de gestion de projets	449
3.2.2. Conservation des documents probants	450
3.2.3. Gestion des risques technologiques et des risques liés au projet	451
3.2.4. Revue qualité des projets	453
3.3. Surveillance et reddition de comptes	454
3.4. Formation des parties prenantes	455
3.5. Planification et gestion de la capacité	457
3.5.1. Planification des projets	457
3.5.2. Gestion de la capacité d'un projet	458
3.5.3. Mécanisme de priorisation des projets	459
4. Conclusion	461
5. Annexes	463
5.1. Objectif et critères d'évaluation	463
5.2. Statistiques liées à la gestion de projet à la Ville de Montréal	465

LISTE DES SIGLES

BdP	Bureau de projets
CSTI	Comité sectoriel des technologies de l'information
EPM	Outil de gestion de projet d'entreprise (Enterprise Project Management)
PTI	Programme triennal d'immobilisations
STI	Service des technologies de l'information
TI	Technologies de l'information



1. CONTEXTE

Relevant du Service des technologies de l'information (STI), le Bureau de projets (BdP) a pour mission d'effectuer une saine gestion des projets sous la responsabilité du STI. Il doit également s'assurer de la mise en place d'encadrements et d'activités de revues de qualité, d'appliquer une gestion efficace de la capacité et de la conformité, de développer des formations continues appropriées et, enfin, de réaliser des activités de gouvernance et de reddition des projets en Technologies de l'information (TI) qui répondent aux bonnes pratiques.

Ses objectifs d'affaires se concentrent sur le déploiement :

- de cadres méthodologiques de gestion de projets TI;
- d'outils et de pratiques uniformes de gouvernance et;
- de gestion de projets.

Le BdP veut également implanter un cadre de gestion de la capacité, et ce, afin de s'assurer de l'adéquation entre les ressources disponibles pour réaliser les projets et les attentes des demandeurs en matière de projets TI. Il a également pour objectif de rehausser la compétence des parties prenantes à un projet TI via des plans de formation adaptés. Enfin, le BdP veut accroître le taux de réalisation du Programme triennal d'immobilisations (PTI).

Quatre-vingt-dix-neuf projets sont prévus au PTI 2020-2022 avec un budget qui varie entre 83 M\$ et 89 M\$ pour chacune de ces 3 années.

Parmi les 41 projets TI où un budget était requis aux PTI de 2019-21 et de 2020-22, nous observons qu'environ 50 % de ceux-ci ont vu leurs échéanciers reportés de 2 ans ou plus. De plus, cette même statistique s'applique également aux 28 projets TI priorités en 2020 par le STI. En effet, 13 de ces 28 projets priorités ont été reportés de 2 ans ou plus dans le dernier PTI.

Ce taux élevé de report de projets TI peut être le signe d'enjeux au niveau de la planification des projets et/ou de la gestion de la capacité.

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 du BdP. Nous avons réalisé cette mission conformément à la *Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001*, du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le *Conseil des normes d'audit et de certification*, soutenu par CPA Canada.

Le présent audit avait pour objectif d'évaluer les processus mis en place par le BdP afin de limiter les risques de retards, de dépassements budgétaires et de non-respect des fonctionnalités attendues des projets.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal (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.

Afin d'évaluer l'efficacité de la gestion du BdP, nous avons sélectionné 8 projets à partir de la plus récente liste de projets TI. Voici les catégories de projets retenues :

- 2 projets de plus de 1 M\$ (#71550.01 – Maximo en arrondissements¹ et #70150 – Remplacement du portail Web de la Ville);
- 2 projets de moins de 200 K\$ (#68305.05 – Mise à jour de l'application SÉCI² et #78010 – Mise en place du Wi-Fi corporatif³);
- 2 projets qui utilisent l'approche de développement « Agile⁴ » (#60006.04 – Investissement Ville intelligente et numérique et #70450 – Optimisation des options de paiements);
- 2 projets récemment terminés (#70900 – Gestion de la capacité des serveurs et #74561.06 – Airwatch⁵).

D'autre part, dans le cadre de la certification financière réalisée chaque année par le Bureau du vérificateur général, des travaux sont effectués sur les imputations comptables des coûts d'immobilisation réellement engagés par la Ville. Par conséquent, aucun travail supplémentaire n'a été effectué à ce sujet dans le cadre de ce mandat.

Notre audit a été réalisé du 25 juin 2019 au 31 janvier 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 mars 2020.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein de chacune des unités d'affaires auditées ainsi qu'à chacune des unités d'affaires concernées, pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers pour leur mise en œuvre.

¹ Déploiement en arrondissement de l'application Maximo qui est un Système de gestion des actifs municipaux.

² Système d'émission des constats informatisés (SÉCI).

³ Refonte du portail des données ouvertes.

⁴ Approche itérative et collaborative utilisée en gestion de projets.

⁵ Mise en place d'Airwatch qui est un outil de gestion de l'évolution bureautique.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Rôles et responsabilités

3.1.A. Contexte et constatations

Afin d'assurer une saine imputabilité des parties prenantes dans le processus de gestion de projets, il est important que les rôles et responsabilités de ces intervenants soient bien définis, approuvés par un gestionnaire autorisé, diffusés et respectés. Il est commun qu'une telle définition formelle de rôles et responsabilités prenne la forme d'une matrice RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté, Informé), ce qui permet de mieux préciser le type d'imputabilité attendue.

Quoiqu'il existe des documents qui précisent certaines responsabilités liées à quelques rôles et comités associés à la gestion de projets (p. ex. l'Annexe 1 de la charte de projet, la gestion matricielle au service des TI ainsi que la matrice des responsabilités liées à la gestion de la capacité), en général, cette documentation est incomplète, elle n'est pas datée, ni approuvée par un gestionnaire autorisé ni diffusée adéquatement auprès des parties prenantes.

L'absence d'une telle matrice des rôles et responsabilités pourrait engendrer des dysfonctionnements dans la gouvernance des projets notamment :

- Des responsabilités importantes ne sont pas assumées par qui que ce soit;
- Une grande variabilité dans les responsabilités assumées par un même rôle d'un projet à un autre;
- Une incompréhension par les parties prenantes, des responsabilités assumées par un intervenant clé;
- Des livrables importants ne seraient pas produits ou approuvés.

Rôles de chef de livraison et de chef de projet

De plus, nous avons observé que les rôles de chef de livraison et de chef de projet devront non seulement être bien définis, mais également revus.

En effet, le rôle de chef de livraison est actuellement tenu par des gestionnaires d'équipes opérationnelles TI. En plus des responsabilités normalement assignées à de tels gestionnaires, ces derniers sont notamment responsables :

- du respect de la portée, des budgets et des échéanciers des projets;
- de la relation avec le client Affaires (ou le promoteur);
- d'assister aux réunions du Comité sectoriel des technologies de l'information (CSTI) en lien avec le ou les projets auxquels ils sont associés;
- de l'identification, de la responsabilisation et de la mobilisation des parties prenantes;
- de respecter le cadre de gestion de projets et de gouvernance du BdP.

Actuellement, les responsabilités des chefs de projets TI du BdP se limitent principalement à :

- animer les différents comités et produire des comptes rendus;
- produire les livrables de projet attendus par son client : le chef de livraison;
- suivre l'avancement du projet;
- faire des redditions auprès de son client : le chef de livraison.

L'assignation de ces responsabilités aux chefs de livraison plutôt qu'aux chefs de projets TI comporte les risques suivants :

- des chefs de projets pourraient être démobilisés puisqu'ils se voient restreints de réaliser seulement un sous-ensemble des tâches généralement dévolues à leur rôle;
- des chefs de livraison pourraient prioriser leurs activités quotidiennes de gestionnaires plutôt que celles liées à la gestion de projets.

Rôle du Comité sectoriel des technologies de l'information

Enfin, quoique le rôle du CSTI soit défini dans divers documents (p. ex. la Charte du CSTI et les passages de phase des projets TI), nous observons que depuis quelques années, ce comité a réduit graduellement la qualité de sa gouvernance dans les projets TI. En effet, ce comité ne réalise plus formellement plusieurs activités de validation de livrables comme prévu au processus actuel et il n'existe pas d'évidence que le CSTI est systématiquement informé des écarts significatifs des projets en matière d'échéancier ou de portée.

Ainsi, nous sommes d'avis qu'il ne joue pas pleinement son rôle de gouvernance des projets TI. Cette situation augmente le risque que des enjeux liés aux projets ne soient pas pris en compte au moment opportun, ce qui pourrait générer des retards dans la livraison des projets ou la livraison de projets qui ne répondent pas aux besoins du client.

RECOMMANDATION

3.1.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de :

- revoir les rôles et les responsabilités des chefs de livraison et des chefs de projets en Technologies de l'information;
- documenter, faire approuver par le directeur du Service des technologies de l'information et diffuser les responsabilités des principaux rôles et comités impliqués dans la gestion des projets en Technologies de l'information, par exemple sous la forme d'une matrice RACI (Réalisateur, Approbateur, Consulté, Informé).

RÉPONSE

3.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

3.2. Méthodologie de gestion de projets

3.2.1. Documentation de la méthodologie de gestion de projets

3.2.1.A. Contexte et constatations

Afin d'encadrer adéquatement la gestion de projets, il est nécessaire de s'appuyer sur une méthodologie de gestion de projets. Cette méthodologie doit respecter les saines pratiques reconnues dans l'industrie.

Il est possible qu'une organisation possède diverses méthodologies adaptées à la nature ou au niveau de complexité d'un projet.

En effet, il n'est pas rare de retrouver dans l'industrie une méthodologie dite « traditionnelle » pour les projets complexes et dont les paramètres (i.e., fonctionnalités, coûts, échéanciers) sont en général clairement définis dès le début du projet. Une autre méthodologie appelée « Agile » pourrait être retenue pour les projets dont certains paramètres devront être définis et raffinés au fur et à mesure de l'évolution du projet. Enfin, il existe souvent une méthodologie « Allégée » pour les projets de faible envergure et à faible risque.

Il est important que chaque méthodologie de gestion de projets appliquée par la Ville fasse l'objet d'une documentation complète, qu'elle soit formellement approuvée par un gestionnaire autorisé, diffusée auprès des parties prenantes et respectée par ces derniers.

Nous avons observé qu'il n'existe pas de méthodologie de gestion de projets qui soit complète, à jour, approuvée, diffusée auprès des parties prenantes et mise en application.

Il existe des gabarits à compléter, notamment pour le dossier d'affaires, la charte de projet ainsi que le plan de projet. Certains documents, comme « Processus – Point de passage des projets » et « Amélioration de la qualité des plans dans l'Outil de gestion de projet d'entreprise (Enterprise Project Management) (EPM) » donnent quelques encadrements à respecter. Cependant, ces documents ne sont pas complets, plusieurs ne sont pas à jour ni formellement approuvés et il n'est parfois pas possible de savoir s'ils représentent un document officiel ou une ancienne version.

En l'absence d'une méthodologie de gestion de projets adéquate, il existe un risque que des livrables de projets attendus ne soient pas produits, que des approbations requises ne soient pas documentées et que des enjeux de projets ne soient pas présentés aux parties prenantes.

Nos travaux ont permis de confirmer la matérialisation de certains de ces risques, et ce, pour plusieurs projets (voir l'Annexe 5.2 : Statistiques liées à la gestion de projet à la Ville de Montréal).

RECOMMANDATION

3.2.1.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de documenter, faire approuver par le directeur du Service des technologies de l'information et diffuser une méthodologie de gestion de projets qui encadre chacune des approches méthodologiques retenues par le Service des technologies de l'information (p. ex. l'approche traditionnelle, agile, allégée, etc.). Cette méthodologie inclura, entre autres :

- les activités attendues et les livrables requis;
- les auteurs et destinataires de ces activités et livrables;
- les fréquences de réalisation de ces activités et de production de ces livrables;
- les approbateurs : des livrables de projets, des demandes de changements, des reports d'échéancier et des dépassements de budget.

RÉPONSE

3.2.1.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

3.2.2. Conservation des documents probants

3.2.2.A. Contexte et constatations

Chaque projet requiert la production de plusieurs livrables ainsi que la conservation de diverses preuves (p. ex. les comptes rendus de rencontres, les présentations, les approbations, les décisions, les résultats de tests).

Ces livrables et ces preuves se doivent d'être regroupés à un endroit où il sera relativement facile de les consulter par des personnes autorisées.

Nous avons observé que certains de ces documents (p. ex. le dossier d'affaires, les preuves d'approbation du dossier d'affaires par le gestionnaire autorisé) n'étaient soit pas produits, introuvables ou non conservés.

De plus, lorsque ces documents existaient, ceux-ci pouvaient, pour un même projet, se retrouver dans divers endroits et nécessitaient l'utilisation de plusieurs outils distincts pour y accéder (p. ex. les répertoires Windows, Google Drive, Confluence, Sharepoint, les courriels, etc.).

Une telle situation rend presque impossible la réalisation efficace de revue qualité des projets ainsi que la consultation rapide de documents importants. Également, cela pourrait compliquer le transfert de connaissance lors de la prise en charge d'un projet en cours de réalisation par un nouveau chargé de projets.

RECOMMANDATION

3.2.2.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de :

- regrouper l'ensemble de la documentation liée à chaque projet, notamment les livrables de projets, les preuves d'approbations, les tests réalisés, ainsi que les comptes rendus des divers comités impliqués;
- s'assurer que cette documentation est localisée à un endroit facilement accessible par les parties prenantes.

RÉPONSE

3.2.2.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.

3.2.3. Gestion des risques technologiques et des risques liés au projet

3.2.3.A. Contexte et constatations

Plusieurs projets TI comportent des risques liés à l'utilisation des technologies. En effet, il est fréquent qu'un projet amène notamment des enjeux de sécurité, de conformité ou de performance de système. À ces risques technologiques, s'ajoutent les risques plus spécifiques liés à la réalisation d'un projet, soient les risques de non-respect de la portée, de dépassement des coûts ou de report d'échéancier.

Il est important de gérer adéquatement l'ensemble de ces risques, et ce, pendant tout le cycle de vie d'un projet (i.e., Avant-projet, identification de la solution, planification, réalisation et clôture). Une telle gestion implique que ces risques soient documentés, évalués, atténués (si jugés significatifs), suivis et régulièrement présentés auprès des parties prenantes au projet.

Nous n'avons pas retrouvé d'évidence de gestion systématique des risques technologiques dans les projets échantillonnés ni de documentation qui expliquerait comment effectuer une telle gestion. Il existe un standard (Standard

de sécurité de l'information – Processus d'assurance sécurité) et une directive (Directive de sécurité de l'information – Processus d'assurance sécurité) qui encadrent un processus d'assurance sécurité.

Cependant, ces documents datent de 2009 et nos travaux ont démontré qu'en général, ils ne sont ni connus ni suivis par les parties prenantes à un projet (voir l'Annexe 5.2 : Statistiques liées à la gestion de projet à la Ville de Montréal). La direction Technologie, architecture, innovation et sécurité est responsable de l'évolution de ce standard et de cette directive.

L'équipe de Sécurité TI devrait être un partenaire privilégié des parties prenantes à un projet lors de la gestion des risques technologiques liée à celui-ci, et ce, pendant tout le cycle de vie. Pourtant, selon les informations obtenues, seulement 30 % des projets TI ont sollicité la contribution de la Sécurité TI en 2019.

Concernant les risques spécifiques liés à la réalisation des projets, il existe un gabarit à cet effet qui doit être complété par le chargé de projet. Cependant, nos travaux ont démontré que plusieurs informations à compléter dans ce gabarit sont souvent laissées vides et il n'a pas été possible d'obtenir d'évidences à l'effet que le détail de ces risques a été formellement présenté aux parties prenantes et approuvé par un gestionnaire ou un comité responsable.

Ces lacunes liées à la gestion des risques technologiques et des risques spécifiques à un projet augmentent la probabilité que des enjeux importants liés à des projets stratégiques ne soient pas adressés adéquatement, ce qui pourrait notamment mener à des retards dans les projets, à des faiblesses de sécurité ou à un projet qui ne répond pas aux besoins du promoteur de ce projet.

RECOMMANDATION

3.2.3.B. Nous recommandons à la Direction Technologies, architecture, innovation et sécurité du Service des technologies de l'information d'actualiser la documentation liée à la gestion des risques technologiques et de s'assurer que cette documentation :

- est approuvée et diffusée auprès des parties prenantes;
- s'applique aux différents types de méthodologies de projets (i.e., Traditionnelle, agile, allégée, etc.).

RÉPONSE

3.2.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

RECOMMANDATION

3.2.3.C. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de s'assurer que :

- la méthodologie de gestion de projets inclut un processus de gestion des risques de projets qui encadre la documentation, l'évaluation, l'atténuation, le suivi ainsi que la reddition régulière et formelle de ces risques auprès des parties prenantes;
- chaque projet respecte systématiquement le processus de gestion des risques technologiques produit par la Direction Technologies, architecture, innovation et sécurité.

RÉPONSE

3.2.3.C. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

3.2.4. Revue qualité des projets

3.2.4.A. Contexte et constatations

La gestion d'un projet :

- requiert la production d'un volume potentiellement très important d'informations diverses;
- nécessite des interactions avec plusieurs intervenants et comités;
- implique le respect de plusieurs exigences, directives et standards;
- peut durer plusieurs années.

Un processus de revue qualité de projets devrait être en place et appliqué à la Direction du BdP, et ce, afin d'évaluer systématiquement dans quelle mesure un projet respecte la méthodologie de gestion de projets. Le résultat de cette évaluation doit être présenté aux parties prenantes et des mesures correctives mises en œuvre advenant un écart significatif entre les résultats attendus et ceux observés.

Nous avons observé qu'un tel processus de revue qualité des projets existe, mais il n'est pas systématiquement appliqué. En effet, selon les informations obtenues, il serait uniquement appliqué à des projets très spécifiques ayant rencontré des enjeux importants (p. ex. les projets #68008 – SÉRAM (Système évolué de radiocommunication de l'agglomération de Montréal) et #70750 – Intelligence d'affaires – Finance). Nous sommes d'avis que ce processus ne devrait pas être appliqué de façon réactive, mais il devrait plutôt être suivi

pour tous les projets, et ce, afin d'être en mesure d'évaluer le niveau de respect de la méthodologie de projets.

De plus, il serait nécessaire d'actualiser ce processus, afin de l'adapter à ce nouveau contexte où cette revue qualité serait réalisée systématiquement à la fin de chaque projet et non uniquement lors de cas d'exception.

Le non-respect de cette méthodologie augmente le risque que des livrables importants ne soient pas produits, que les systèmes ne répondent pas aux besoins des utilisateurs ou que des failles de sécurité ne soient pas détectées.

RECOMMANDATION

3.2.4.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de :

- **actualiser, approuver et diffuser un processus de revue qualité des projets;**
- **s'assurer que cette revue qualité est réalisée par une personne indépendante;**
- **présenter le résultat de cette revue qualité auprès des parties prenantes;**
- **prévoir des mesures correctives advenant des écarts significatifs entre les résultats attendus et ceux observés.**

RÉPONSE

3.2.4.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

3.3. Surveillance et reddition de comptes

3.3.A. Contexte et constatations

La surveillance et la reddition de comptes de projets sont des activités continues qui sont principalement sous la responsabilité du chargé de projet. Elles consistent essentiellement à s'assurer du bon déroulement du projet et d'en faire part régulièrement auprès des parties prenantes au projet.

Il n'existe pas de processus qui encadre formellement cette activité à la Ville. Nous retrouvons plutôt des gabarits à compléter comme le document Excel : « Statut d'avancement hebdomadaire » et le gabarit de présentation au CSTI. Ainsi, il n'existe pas de document qui indique quelle reddition doit être effectuée par

qui, auprès de quelles parties prenantes ou à qui, par exemple, présenter et faire approuver un enjeu de sécurité accompagné de ses mesures de mitigation, etc.

Nous observons que la qualité de cette surveillance et reddition de comptes varie grandement d'un projet à un autre (voir l'Annexe 5.2 : Statistiques liées à la gestion de projet à la Ville de Montréal). Les évidences de réalisation de ces redditions de comptes ne sont pas toujours conservées, de même que les approbations requises.

Une telle situation amène le risque que des informations importantes ne soient pas communiquées aux parties prenantes du projet et que des enjeux significatifs ne soient pas adressés adéquatement par les personnes ou les comités autorisés.

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de documenter, approuver et diffuser un processus de surveillance et de reddition de comptes des projets en Technologies de l'information.

RÉPONSE

3.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

3.4. Formation des parties prenantes

3.4.A. Contexte et constatations

Dépendamment de l'approche méthodologique retenue pour la gestion d'un projet TI (p. ex. Traditionnelle, agile ou allégée) et de son niveau de complexité, différents rôles seront mis à contribution lors de sa réalisation et chacun de ces rôles demandera un niveau d'expertise et de connaissances spécifiques.

Afin d'assigner les ressources les mieux adaptées aux besoins de chaque projet, il est important d'avoir un portrait de l'état des lieux en matière d'expertise et de connaissances de ses ressources. Également, il est nécessaire de déterminer quels sont les niveaux d'expertise et de connaissances cibles pour chaque rôle lié à la gestion de projets.

Ainsi, lorsque nous avons en main ce portrait actualisé et que nous le comparons avec la cible attendue, il est possible de produire un plan de formation adapté à chaque ressource et qui répondra aux besoins du BdP.

Selon les informations obtenues, diverses formations en lien avec la gestion de projets sont régulièrement diffusées par le BdP auprès de ressources ayant des rôles liés à la gestion de projets. De plus, il existe sur l'intranet de la Ville dans la section « wikiville » des formations « en ligne » concernant des outils comme EPM. Le BdP a également compilé divers besoins de formation de ses ressources en matière de gestion de projets.

Cependant, nous constatons que le BdP n'a pas produit un plan de formation adapté à chacune de ses ressources ayant un rôle clé lié à la gestion de projets TI.

Ainsi, il existe un risque que certaines ressources assignées aux projets ne possèdent pas toute l'expertise ou les connaissances nécessaires afin de gérer adéquatement un projet TI, ce qui pourrait nuire à la qualité de la solution attendue à la fin du projet.

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de :

- documenter un plan intégré et complet de formation destiné aux ressources ayant un rôle clé dans la gestion des projets TI;
- s'assurer que ce plan fait le lien entre les expertises et connaissances actuelles des ressources et celles requises pour chaque rôle clé en gestion de projets;
- mettre en place un mécanisme permettant de suivre la réalisation graduelle de ce plan.

RÉPONSE

3.4.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

3.5. Planification et gestion de la capacité

3.5.1. Planification des projets

3.5.1.A. Contexte et constatations

Plusieurs activités et livrables doivent être réalisés lors de la phase de planification des projets. Les principaux livrables attendus incluent le dossier d'affaires, la charte de projet ainsi que le plan de projet.

Chacun de ces livrables est important, car il joue un rôle bien spécifique. En effet, le dossier d'affaires permet de justifier la raison d'être de la mise en œuvre d'un projet. La charte de projet fournit une compréhension du projet à ses différents acteurs en y décrivant les objectifs et la portée. Enfin, le plan de projet décrit comment le projet sera géré et il précise quels éléments de la charte de projet seront livrés et à quel moment.

Nous observons qu'il existe des gabarits afin de faciliter la documentation de ces livrables (p. ex. dans le portail intranet de la Ville dans la section « wikiville », nous retrouvons plusieurs de ces gabarits) et, selon les informations obtenues, des séances de formation sont parfois données afin d'expliquer les saines pratiques à respecter lors de la planification de projets TI.

Cependant, il n'existe pas de processus de planification des projets qui encadre l'ensemble des activités attendues, les outils à utiliser et les livrables à produire (les aspects : qui fait quoi, pour qui, quand et comment).

De plus, nos travaux ont permis de constater que plusieurs des livrables liés à la planification de projets, comme le dossier d'affaires et la charte de projet ne sont pas systématiquement produits. Concernant les livrables produits, nous n'étions souvent pas en mesure de démontrer que ceux-ci avaient été approuvés par un gestionnaire ou un comité autorisé.

RECOMMANDATION

3.5.1.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de :

- documenter, approuver et diffuser un processus de planification des projets en Technologies de l'information;
- s'assurer que le processus de planification des projets en Technologies de l'information inclut notamment :
 - les activités attendues et les livrables requis;
 - les auteurs et destinataires de ces activités et livrables;
 - les approbateurs de ces livrables.

RÉPONSE

3.5.1.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.

3.5.2. Gestion de la capacité d'un projet

3.5.2.A. Contexte et constatations

La gestion de la capacité d'un projet consiste essentiellement à déterminer quelles ressources seront requises afin de compléter adéquatement chaque tâche, et ce, à l'intérieur de l'échéancier prévu.

Ainsi, pour chaque tâche d'un projet, on doit déterminer :

- l'expertise requise de la ressource responsable de réaliser la tâche;
- à quels moments cette ressource doit débuter et terminer ses travaux;
- le nombre d'heures estimé pour réaliser cette tâche.

Afin de guider les intervenants responsables de gérer la capacité des projets, des principes directeurs ont été documentés et une matrice des rôles et responsabilités a été produite comme indiqué à la section 3.1.

Cependant, on ne précise pas les outils attendus pour effectuer cette gestion de la capacité, on n'indique pas en quoi consistera le processus d'escalade lors d'écart défavorable entre les ressources requises et celles disponibles. Enfin, nos travaux indiquent que les chargés de projet, qui devraient jouer un rôle de premier plan dans cette gestion de la capacité, ne sont en général pas au courant de l'existence de ces deux documents.

Cette situation augmente le risque que cette gestion de la capacité ne soit pas effectuée de façon optimale, occasionnant des retards dans la livraison des projets.

RECOMMANDATION

3.5.2.B. Nous recommandons à la Direction du Bureau de projets du Service des technologies de l'information de documenter, approuver et diffuser un processus de gestion de la capacité des projets en Technologies de l'information qui indique notamment :

- les activités attendues et les livrables requis;
- les outils privilégiés pour réaliser cette gestion;
- les auteurs et destinataires de ces activités et livrables;
- les approbateurs des livrables.

RÉPONSE

3.5.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 6 et le 27 février 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

3.5.3. Mécanisme de priorisation des projets

3.5.3.A. Contexte et constatations

Dans le document qui présente le PTI pour les années 2020 à 2022, nous retrouvons notamment une liste de 28 projets TI priorisés parmi les 99 projets TI prévus.

Nous croyons qu'un projet priorisé devrait, sauf exception, respecter ses échéanciers de départ, être sélectionné selon des critères formels et prévoir un mécanisme adapté à ce type de projet.

Cependant, nos travaux démontrent que :

- il n'existe pas de norme d'établissement de ces priorités ni de processus de communication de celles-ci;
- aucun mécanisme ne présente les actions spécifiques à entreprendre afin de prioriser concrètement un projet versus un autre.

Un tel mécanisme pourrait, par exemple :

- prévoir un processus d'escalade accéléré advenant un enjeu;
- permettre un accès prioritaire aux ressources les plus qualifiées pour ce type de projet;
- rehausser la reddition des risques technologiques (i.e., présenter une analyse de risques plus détaillée et un suivi plus fréquent).

Cette situation augmente le risque que des projets prioritaires ne soient pas complétés à l'intérieur des échéanciers initialement planifiés.

RECOMMANDATION

3.5.3.B. Nous recommandons à la Direction générale conjointement avec le Service des technologies de l'information de mettre en place un processus de priorisation des projets en Technologies de l'information.

RÉPONSE

3.5.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 6 et le 27 février 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 6 juillet 2020.*

4. CONCLUSION

Selon nos travaux d'audit, nous concluons que la direction du Bureau de projets (BdP) du Service des technologies de l'information (STI) n'a pas mis en place l'encadrement nécessaire à une saine gestion des projets en Technologies de l'information (TI) à la Ville de Montréal.

En effet, nous constatons que des améliorations significatives sont nécessaires, notamment au niveau des rôles et responsabilités, de la méthodologie de gestion de projets TI, de la formation, de la reddition de comptes ainsi que de la gestion de la capacité.

Ce manque d'encadrement formel augmente le risque que :

- la qualité de la gestion de ces projets soit très inégale d'un projet à un autre;
- des projets TI comportent des lacunes importantes de sécurité, ne répondent pas aux besoins des promoteurs, comportent d'importants dépassements de coût ou soient livrés beaucoup plus tard qu'initialement prévu.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluation suivants :

1. Critère d'évaluation – Rôles et responsabilités

La documentation entourant la définition des rôles et responsabilités des parties prenantes à la gestion de projets est incomplète, non approuvée par un gestionnaire autorisé ni diffusée adéquatement auprès des parties prenantes.

2. Critère d'évaluation – Méthodologie de gestion de projets

Il n'existe pas de méthodologie de gestion de projets qui soit complète, à jour, approuvée, diffusée auprès des parties prenantes et mise en application.

3. Critère d'évaluation – Surveillance et reddition de comptes

Aucun processus n'encadre formellement cette activité. Nous observons que la qualité de cette surveillance et reddition de comptes varie grandement d'un projet à un autre. Les évidences de réalisation de ces redditions de comptes ne sont pas toujours conservées, de même que les approbations requises.

4. Critère d'évaluation - Formation des parties prenantes

Le BdP n'a pas produit un plan de formation adapté à chacune de ses ressources ayant un rôle clé lié à la gestion de projets TI.

5. Critère d'évaluation - Planification et gestion de la capacité

Il n'existe pas de processus de planification des projets qui encadre l'ensemble des activités attendues, les outils à utiliser et les livrables à produire.

La gestion de la capacité devrait être bonifiée avec des outils facilitant une telle gestion et en ajoutant un processus d'escalade lors d'écarts défavorables entre les ressources requises et celles disponibles.

5. ANNEXES

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

Évaluer les processus mis en place par le BdP afin de limiter les risques de retards, de dépassements budgétaires et de non-respect des fonctionnalités attendues des projets.

Critères d'évaluation

Nous avons basé notre audit sur les critères d'évaluation suivants répartis en cinq volets :

1. Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités des principaux intervenants du BdP TI sont formellement définis, approuvés, communiqués et contribuent à une saine gouvernance des projets TI.

2. Méthodologie de gestion de projets

Le BdP produit l'ensemble des documents, gabarits et livrables associés aux différentes méthodologies de projets TI en application à la Ville. Il s'assure du respect de ces méthodologies et rend compte aux parties prenantes des résultats de ses travaux à ce sujet.

3. Surveillance et reddition de comptes

Le BdP a mis en place un processus et des outils qui permettent de surveiller adéquatement l'évolution des projets TI et d'en faire une reddition de comptes régulière auprès des parties prenantes.

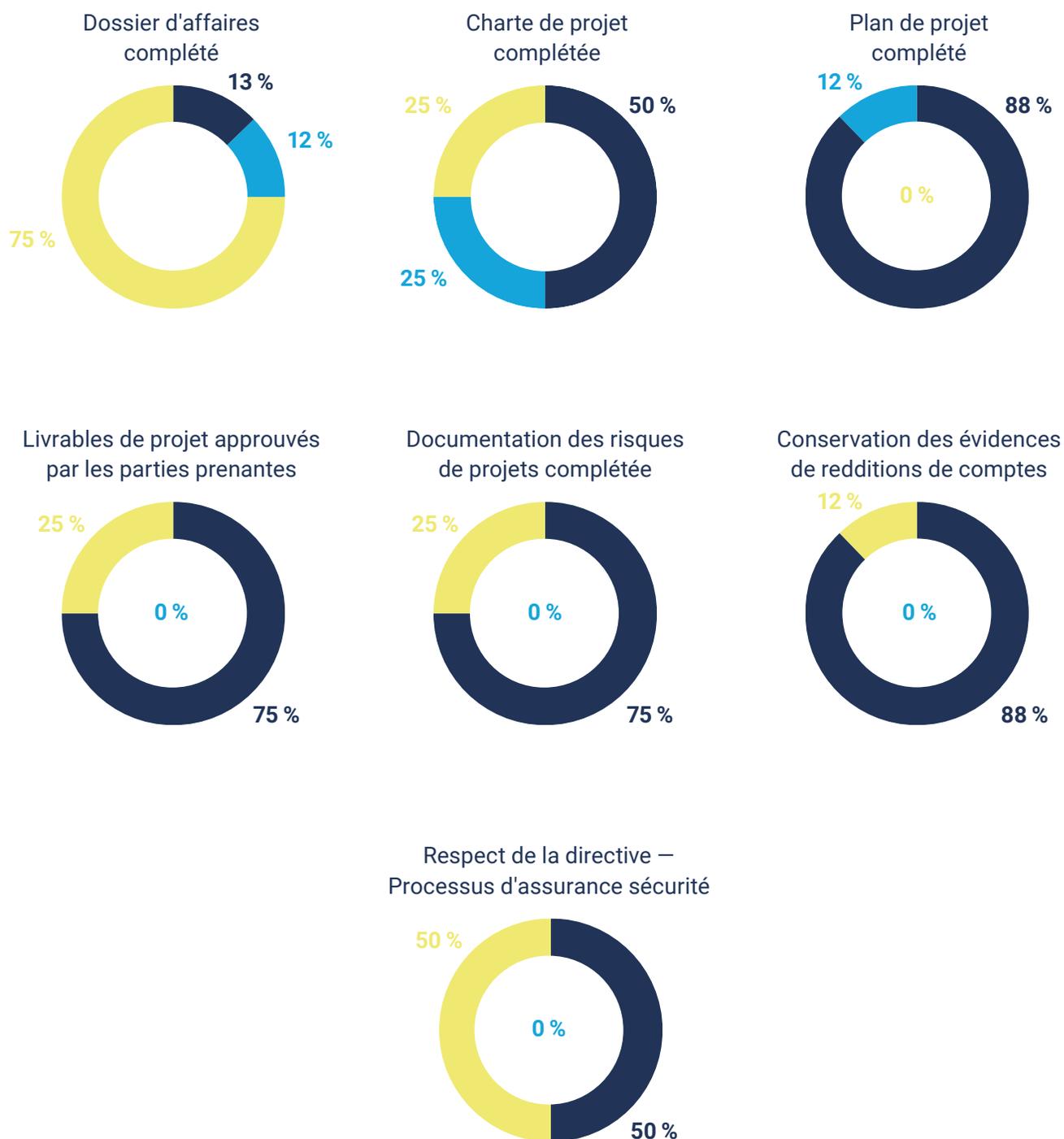
4. Formation des parties prenantes

Le BdP a développé une stratégie formelle, et ce, afin d'assurer le développement des compétences des personnes ayant des rôles clés en matière de gestion des projets TI à la Ville.

5. Planification et gestion de la capacité

Le BdP a documenté un processus de planification des projets TI qui respecte les saines pratiques. Un processus de gestion de la capacité a été documenté, approuvé et diffusé.

5.2. Statistiques liées à la gestion de projet à la Ville de Montréal⁶



● Oui
 ● Non
 ● Partiel

⁶ Répartition selon les 8 projets de notre échantillon.



4.9.

Gestion de l'informatique grise

Le 16 avril 2020

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



OBJECTIF

Déterminer si les mécanismes de contrôle, mis en place pour la gestion de l'informatique grise au sein de la Ville de Montréal (la Ville), permettent de réduire à un niveau acceptable les risques de perte de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données.

L'informatique grise se définit par l'utilisation d'outils ou d'applications inconnue du Service des technologies de l'information.

RÉSULTATS

Selon nos travaux, nous concluons que la Ville n'a pas mis en place de mécanismes de contrôle pour assurer une saine gestion de l'informatique grise. Sans gouvernance sur la gestion de l'informatique grise ni de processus de détection de l'informatique grise en production, la Ville n'a ainsi qu'une connaissance partielle de son utilisation par les unités d'affaires.

Ces constats jumelés au fait que la Ville affiche un retard dans la livraison de ses projets technologiques viennent augmenter la probabilité que les unités d'affaires se tournent vers des solutions de l'informatique grise.

Plusieurs améliorations sont requises au niveau de la gouvernance sur la gestion de l'informatique grise, de la stratégie de sensibilisation et de formation à l'informatique grise ainsi que du processus de détection.

Voici les principaux éléments nécessitant des améliorations :

- Il n'existe pas de gouvernance sur la gestion de l'informatique grise afin de définir l'informatique grise, les rôles et les responsabilités des parties prenantes et les mesures de sécurité.
- La stratégie de sensibilisation et de formation sur la Cybersécurité applicable à l'échelle de la Ville ne met pas suffisamment l'emphase sur les aspects afférents à l'informatique grise.
- Aucun processus de détection de l'informatique grise n'a été implanté.
- La gestion entourant les solutions de l'informatique grise, consistant à les évaluer et, selon les résultats de cette évaluation, à les approuver ou les rejeter, n'a pas été effectuée à ce jour.
- En l'absence de gouvernance encadrant la gestion de l'informatique grise, les saines pratiques attendues sur l'utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires ne sont pas en place.
- L'application goFinance vendue par l'arrondissement de Saint-Laurent, ne fait pas l'objet d'une entente de service pour quatre des neuf arrondissements utilisateurs tel que requis par la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*.

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

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

Soulignons que les unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord et nous fournirons leurs commentaires ultérieurement.



TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	473
1.1. Définition de l'informatique grise	473
1.2. Principaux avantages de l'informatique grise	474
1.3. Principaux enjeux de l'informatique grise	475
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	476
3. Résultats de l'audit	478
3.1. Gouvernance	478
3.2. Sensibilisation et formation	480
3.3. Détection de l'informatique grise	481
3.4. Gestion de l'informatique grise	482
3.5. Utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires	483
3.6. Entente de service pour la vente d'applications par un arrondissement	488
4. Conclusion	492
5. Annexe	494
5.1. Objectif et critères d'évaluation	494

LISTE DES SIGLES

CA	conseil d'arrondissement
PTI	Programme triennal d'immobilisations
STI	Service des technologies de l'information
TI	technologies de l'information



1. CONTEXTE

À l'instar des autres grandes villes, organisations ou entreprises, la Ville de Montréal (la Ville) constate un accroissement du nombre d'applications, de logiciels, d'appareils ou de services sur son réseau, et ce, sans l'autorisation explicite du Service des technologies de l'information (STI). Cette pratique est désignée par le terme couramment utilisé d'informatique grise ou « *Shadow IT* »¹.

1.1. Définition de l'informatique grise

Dans la Ville, la gestion des technologies de l'information (TI) est centralisée principalement sous le STI. L'informatique grise englobe tout élément qui compose un système d'information sans que le STI soit au courant. Ainsi, cela devient un élément en dehors de leur propriété ou de leur contrôle.

L'informatique grise consiste donc à utiliser, par exemple, des outils ou applications dont leur existence est inconnue du STI. Or, ce service ne peut pas protéger ce qu'il ignore. D'où l'importance pour celui-ci de connaître toutes les TI utilisées, incluant l'ensemble des applications.

Voici quelques exemples communs de l'informatique grise :

- Outils de collaboration;
- Outils de gestion des tâches;
- Bases de données spécialisées;
- Outil de gestion des ressources d'entreprise (ERP);
- Logiciel d'analyse financière;
- Solutions de transferts de fichiers ou d'échanges de données;
- Projets informatiques dans l'ombre de la Direction des TI.

¹ « *Shadow IT* » est un terme fréquemment utilisé pour désigner des systèmes d'information et de communication réalisés et mis en œuvre au sein d'organisations sans approbation de la direction des systèmes d'information.

Par le passé, l'informatique grise découlait du désir des employés à accéder à du matériel, des logiciels et des services Internet précis sans avoir à passer par les processus requis du STI. De nos jours, elle s'est développée davantage avec la gratuité de nombreux services en ligne auxquels les utilisateurs s'inscrivent sans tenir compte des dangers potentiels pour les systèmes informatiques de la Ville et la sécurité des données.

La consomérisation de l'informatique et les employés apportant des technologies grand public populaires dans l'organisation ont permis à ces derniers de déployer facilement des technologies sans que le STI soit averti.

L'utilisation de l'informatique grise est généralement symptomatique de la tendance des utilisateurs à croire, de leur point de vue, que la Direction des TI ne répond pas suffisamment à leurs besoins et donc qu'ils ne peuvent pas faire autrement. Leur compréhension des services rendus de la Direction des TI viendrait également influencer la pratique de l'informatique grise.

1.2. Principaux avantages de l'informatique grise

Selon la perception du côté des utilisateurs, une des principales raisons pour laquelle les employés se tournent vers l'informatique grise est la volonté de travailler plus efficacement. En effet, pour être plus rapides, pour communiquer plus vite, ils utilisent des applications, des services, des fonctions de stockage et de partage d'informations sans passer par le secteur de l'informatique, car ils estiment que ce sera plus efficace et moins cher. Donc, en utilisant les technologies dont ils ont besoin sans permission, les employés considèrent qu'ils augmentent leur productivité.

Il est raisonnable de distinguer la bonne informatique grise de la mauvaise et ainsi de trouver un juste milieu pour permettre aux employés d'utiliser les solutions qui leur conviennent, tout en permettant à la Direction des TI de contrôler leur utilisation par des mesures de sécurité appropriées.

1.3. Principaux enjeux de l'informatique grise

Selon une étude de Gartner², d'ici 2020, un tiers des attaques réussies rencontrées par les entreprises concernera leurs ressources *Shadow IT*.

Toujours selon Gartner :

« [...] Business units deal with the reality of the enterprise and will engage with any tool that helps them do the job. Companies should find a way to track shadow IT, and create a culture of acceptance and protection versus detection and punishment. »

Traduction libre :

« [...] les unités d'affaires font face à la réalité de l'entreprise et s'engageront avec tout outil qui les aide à faire le travail. Les entreprises devraient trouver un moyen de surveiller le Shadow IT, et créer une culture d'acceptation et de protection par opposition à la détection et aux sanctions. »

En 2016, Microsoft³ a signalé que plus de 80 % des employés dans les organisations sondées ont avoué utiliser des solutions informatiques telles que des applications SaaS⁴ dans l'infonuagique⁵ sans l'accord de leur Direction des TI pour une utilisation en entreprise.

Les principaux enjeux de l'informatique grise sont les suivants :

- **Risque de sécurité** : Le principal risque de l'informatique grise est un risque de sécurité. Les logiciels et le matériel approuvés par les secteurs informatiques font l'objet d'importantes mesures de sécurité, ce qui n'est pas le cas des logiciels et matériels non approuvés. La Ville serait plus à risque de cyberattaques menées avec succès prenant comme cible leur informatique grise.
- **Fuite, perte, vol ou corruption de données** : Certaines applications telles que les services de partage ou de stockage de données comme Google Docs⁶ ou DropBox⁷ peuvent engendrer des fuites de données sensibles, stratégiques ou financières. Cela peut également créer une porte d'entrée dérobée et avoir pour conséquence la perte, le vol ou la corruption de données.

² Gartner, "Gartner's Top 10 Security Predictions 2016," June 15, 2016
<https://www.gartner.com/smarterwithgartner/top-10-security-predictions-2016/>

³ Microsoft, "Microsoft Cloud App Security is generally available," 6 April 2016
<https://www.microsoft.com/security/blog/2016/04/06/microsoft-cloud-app-security-is-generally-available/>.

⁴ Logiciel en tant que service, ou Software as a Service, est un modèle de distribution de logiciels dans lequel un fournisseur tiers héberge les applications et les rend disponibles pour ses clients par l'intermédiaire d'internet.

⁵ Mode de traitement des données d'un client, dont l'exploitation s'effectue par l'internet, sous la forme de services rendus par un fournisseur.

⁶ Logiciel de traitement de texte basé sur internet de la suite bureautique de Google.

⁷ Service d'entreposage et de partage de fichiers en ligne.

- **Non-conformité** : Ces applications représentent aussi un risque concernant la conformité aux lois et règlements tels que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- **Capacité de la bande passante⁸** : Des outils et des applications utilisés sans le consentement de la Direction des TI peuvent affecter la bande passante disponible par une consommation accrue et s'avérer nuisibles pour les autres utilisateurs.
- **Coûts cachés** : Si ce n'est pas la Direction des TI qui effectue la phase de développement ou de configuration et de tests de l'outil, l'utilisateur le fera dans ses heures de travail durant lesquelles il ne réalisera pas les tâches pour lesquelles il est rémunéré.
- **Réputation** : la réputation de la Ville peut être grandement perturbée par des attaques ciblées fructueuses sur des composantes non gérées par la Direction des TI et accompagnée d'une perte de crédibilité et de confiance de ses citoyens.

Ces risques ne sont pas toujours connus des utilisateurs, même si les cas de cyberattaques et de vols de données sont de plus en plus présents dans les médias.

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 de l'informatique grise. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 du Manuel de CPA Canada – Certification ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification, soutenu par CPA Canada.

Le présent audit avait pour objectif de déterminer si les mécanismes de contrôle, mis en place pour la gestion de l'informatique grise au sein de la Ville, permettent de réduire à un niveau acceptable les risques de perte de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données.

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.

⁸ Quantité d'informations pouvant être acheminées simultanément sur une voie de transmission.

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 les applications ou outils logiciels constituant de l'informatique grise. Plus précisément, ceux achetés ou disponibles gratuitement dans l'infonuagique. En résumé, ce sont les applications non gérées et non connues par le STI utilisées pour répondre à des besoins spécifiques.

Nous avons exclu de notre portée le matériel⁹ pouvant répondre à la définition de l'informatique grise et les arrondissements n'étant pas gérés par le STI, car leurs achats informatiques ne constituent pas de l'informatique grise.

Afin de réaliser nos travaux d'audit, nous avons sélectionné les unités d'affaires suivantes :

- l'Arrondissement de Saint-Laurent;
- l'Arrondissement du Plateau-Mont-Royal;
- l'Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve;
- l'Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce;
- l'Arrondissement de Ville-Marie;
- l'Arrondissement de LaSalle;
- l'Arrondissement du Sud-Ouest;
- l'Arrondissement de Villeray–Saint Michel–Parc-Extension;
- le Service de l'environnement;
- le Service des ressources humaines;
- le Service de l'infrastructure du réseau routier;
- le STI.

Notre audit a été réalisé du 17 juillet 2019 au 16 janvier 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 avril 2020.

⁹ Le matériel pourrait être par exemple une imprimante ou un serveur.

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 la mise en œuvre des recommandations leur étant adressées. Une copie du rapport final a également été transmise au directeur général adjoint au Service aux citoyens, à la directrice générale adjointe de la Mobilité et attractivité, à la directrice générale adjointe de la Qualité de vie, à la directrice du Service de la concertation des arrondissements, aux directeurs et directrices des arrondissements non directement visés par nos travaux d'audit, afin qu'ils puissent mettre en œuvre les recommandations lorsque la situation le justifie.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

3.1. Gouvernance

3.1.A. Contexte et constatations

Une gouvernance sur la gestion de l'informatique grise devrait être formellement établie afin de circonscrire l'utilisation d'applications non approuvées et non gérées par le STI. Cette gouvernance consiste à définir un encadrement sur la gestion de l'informatique grise (i.e. sous la forme de directives et de standards) accessible à l'ensemble des employés de la Ville par l'intermédiaire de son site Intranet. Cet encadrement vise à définir ce qu'est l'informatique grise, les rôles et responsabilités, et à aborder une liste d'éléments pour prévenir, notamment, des comportements à risque, des fuites ou des vols d'informations.

Nous avons constaté l'absence d'encadrement sur la gestion de l'informatique grise. La définition de ce terme au sein même du STI varie d'une ressource à l'autre. La constitution de la Ville subdivisée en arrondissements, chacun dirigé par un conseil d'arrondissement (CA) distinct, vient accroître la complexité de l'application d'une gouvernance commune. Dans ce contexte, la gouvernance représente un enjeu majeur au sein de la Ville.

Nous avons constaté que la gestion de l'informatique grise ne fait partie d'aucun encadrement. L'élaboration d'un encadrement sur la gestion de l'informatique grise n'incombe pas juste au STI, car, en réalité, il ne gère pas en totalité les systèmes informatiques des unités d'affaires. La gouvernance doit émaner de la Direction générale de la Ville qui dispose de l'autorité appropriée pour en assurer l'adhésion de toutes les unités d'affaires et de tous les employés de la Ville, de son application et de son respect.

Le tableau 1 dresse le portrait des arrondissements quant à leur gestion TI.

Tableau 1 – **Portrait des arrondissements quant à leur gestion TI**

ARRONDISSEMENTS	GESTION TI
Ahuntsic-Cartierville	STI
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	STI
Le Plateau-Mont-Royal	STI
Le Sud-Ouest	STI
Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	STI
Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	STI
Rosemont–La Petite-Patrie	STI
Ville-Marie	STI
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension	STI
Lachine	En cours de transfert au STI
LaSalle	En cours de transfert au STI
Pierrefonds-Roxboro	En cours de transfert au STI
Verdun	En cours de transfert au STI
Anjou	Arrondissement
L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève	Arrondissement
Montréal-Nord	Arrondissement
Outremont	Arrondissement
Saint-Laurent	Arrondissement
Saint-Léonard	Arrondissement

L'absence d'encadrement fournissant les orientations formelles sur l'informatique grise au sein de la Ville ne permet pas au STI de promouvoir les saines pratiques entourant son utilisation. Cette situation pourrait engendrer l'utilisation d'applications non connues, non gérées et non approuvées par le STI de la Ville, telle que cela a été constaté dans certaines des unités d'affaires auditées.

Des rôles et des responsabilités non définis, non divulgués, et non connus des parties prenantes dans la gestion de l'informatique grise pourraient occasionner une hétérogénéité sur le droit d'utilisation de celle-ci, un accroissement de sa présence, des manquements et des non-conformités à son encadrement. Cela pourrait engendrer des failles de sécurité non détectées, des vols ou des pertes de données stratégiques et confidentielles (p. ex. des renseignements personnels).

RECOMMANDATION

3.1.B. Nous recommandons à la Direction générale de définir une gouvernance de la gestion de l'informatique grise et de diffuser et maintenir à jour les encadrements afférents.

RÉPONSE

3.1.B. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 25 février et le 15 avril 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.

3.2. Sensibilisation et formation

3.2.A. Contexte et constatations

Une stratégie de sensibilisation et de formation à l'informatique grise permet de sensibiliser, de former et d'inculquer des comportements conformes aux orientations de la Ville à ce sujet. Elle contribue à faire prendre conscience aux employés des risques potentiels liés à l'utilisation de l'informatique grise, soit de vol, de divulgation ou de perte d'informations stratégiques ou confidentielles (p. ex. des renseignements personnels), de propagation de failles de sécurité et d'atteinte à la réputation. Elle vise donc à atténuer ces risques à un niveau acceptable pour la Ville.

Nous avons constaté que la Ville possède une stratégie de sensibilisation et de formation sur la Cybersécurité. Celle-ci permet de mieux comprendre la Cybersécurité, de reconnaître les menaces et de les prévenir par de bonnes habitudes. Le portail du STI de l'Intranet de la Ville comporte plusieurs capsules de formation à cet effet.

Cette stratégie s'intègre au projet « *Sensibilisation et formation des employés à la Cybersécurité – Sensibilisation des utilisateurs sur leur responsabilité de respecter les encadrements de sécurité et protéger les actifs informationnels* ». Cependant, la portée de cette stratégie n'englobe pas les aspects de l'informatique grise.

La stratégie de sensibilisation et de formation sur la Cybersécurité ne mettant pas suffisamment l'emphase sur l'utilisation de l'informatique grise et les responsabilités qui incombent à tous les employés pourrait occasionner des dysfonctionnements des applications critiques, des pannes de réseau informatique de la Ville découlant de cyberattaques menées avec succès ciblant leurs ressources de l'informatique grise et des pertes de confidentialité des données stratégiques et confidentielles (p. ex. des renseignements personnels).

RECOMMANDATION

3.2.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information d'ajouter les aspects afférents à l'informatique grise à sa stratégie de sensibilisation et de formation sur la Cybersécurité applicable à l'échelle de la Ville de Montréal.

RÉPONSE

3.2.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 25 février et le 15 avril 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.*

3.3. Détection de l'informatique grise

3.3.A. Contexte et constatations

La détection de l'informatique grise consiste à utiliser des procédés de découverte automatique ou manuelle de la présence de l'informatique grise. Cette détection vise à donner un portrait réel de l'ampleur de l'utilisation d'informatique grise et une assurance à la Ville que son environnement informatique est constitué d'applications et de logiciels approuvés par le STI. Ceux-ci devant faire l'objet d'importantes mesures de sécurité, ce qui n'est généralement pas le cas des applications et des logiciels de l'informatique grise.

Nous avons constaté que la Ville ne dispose pas d'un processus de détection de l'informatique grise. En effet, aucun outil de détection n'a été implanté sur le réseau de la Ville. Seule une démonstration de faisabilité sans intention d'achat est en cours sur un produit de détection de l'informatique grise, et ce, depuis plus d'un an. Nous avons obtenu, de l'équipe de la sécurité de l'information, un rapport préliminaire sur la situation de l'utilisation de l'informatique grise. Ce rapport se voulait une source de référence pour recenser les solutions de l'informatique grise détectées. Nous retrouvons par exemple des services d'entreposage dans le nuage ainsi que des services de conversion de document en ligne. Cependant, son niveau de détail insuffisant ne nous a pas fourni d'information sur le type de données transférées ni sur les utilisateurs de ces solutions. Par conséquent, le STI n'a qu'une connaissance partielle de son utilisation par les unités d'affaires.

L'absence d'un processus de détection de l'informatique grise pourrait occasionner sa prolifération et engendrer des failles de sécurité sans que le STI en ait connaissance. Il pourrait en résulter des vols ou des pertes de données stratégiques ou confidentielles (p. ex. des renseignements personnels).

RECOMMANDATION

3.3.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information de se doter d'un processus de détection de l'informatique grise.

RÉPONSE

3.3.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 25 février et le 15 avril 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.*

3.4. Gestion de l'informatique grise

3.4.A. Contexte et constatations

Une saine gestion de l'informatique grise consiste à évaluer si celle-ci représente la meilleure solution, en fonction des risques et ainsi déterminer si son utilisation est appropriée ou non. Après cette évaluation, une décision devrait être prise soit d'approuver ou de rejeter cette solution d'informatique grise avec les actions subséquentes correspondantes.

Nous avons constaté qu'aucune gestion de l'informatique grise n'a été effectuée à ce jour, à plus forte raison sans processus de détection.

De plus, le STI n'a pas défini de liste des applications permises pour permettre aux utilisateurs de les guider dans leur choix de solutions.

Sans gestion de l'informatique grise par le STI, cela pourrait occasionner la surabondance de solutions de l'informatique grise non autorisées par ce dernier. Ceci pourrait occasionner des failles de sécurité allant jusqu'à des vols ou pertes de données stratégiques ou confidentielles (p. ex. des renseignements personnels).

RECOMMANDATION

3.4.B. Nous recommandons au Service des technologies de l'information de mettre en place un processus de gestion de l'informatique grise, et ce, subordonnée aux recommandations 3.1.B et 3.3.B.

RÉPONSE

3.4.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 25 février et le 15 avril 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.*

3.5. Utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires

3.5.A. Contexte et constatations

L'utilisation de l'informatique grise au sein des organisations découle des besoins et demandes en services informatiques spécifiques pour les processus des unités d'affaires non livrés par le secteur des TI¹⁰. Cette réalité requiert l'implantation de saines pratiques de gestion de l'utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires pour éviter l'émergence de risques afférents à celle-ci.

En l'absence d'encadrements de la Ville, les saines pratiques recommandent aux unités d'affaires de maintenir un inventaire de l'informatique grise utilisée, de valider qu'aucun produit équivalent ne soit fourni par le STI, de réaliser une analyse de risques avant de choisir une solution d'informatique grise et, finalement, de définir les plans d'action pour atténuer les risques identifiés.

La mise en place de ces saines pratiques permet d'atténuer les risques, entre autres, de pertes d'homogénéité du parc informatique de la Ville et de contrôle des données stratégiques et confidentielles.

Nous avons sélectionné six unités d'affaires afin d'avoir une idée de l'ampleur de leur utilisation de l'informatique grise. Celles-ci sont :

- l'Arrondissement du Plateau-Mont-Royal;
- l'Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve;
- l'Arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce;
- le Service de l'environnement;
- le Service des ressources humaines;
- le Service de l'infrastructure du réseau routier.

Lors de nos entrevues avec ces unités d'affaires, celles-ci nous ont mentionné qu'elles n'obtiennent pas tous les services demandés et attendus du STI, et que leurs besoins ainsi que leurs réalités ne sont pas nécessairement compris par celui-ci. Par exemple, l'utilisation par certaines d'entre elles de l'application goFinance (développée et vendue par l'arrondissement de Saint-Laurent) découle de besoins spécifiques non couverts (p. ex. de visualiser les données au moyen d'une interface Web, de forer l'information financière ainsi que de suivre les dépenses). L'application Qlik Sense, censée combler ces besoins est attendue depuis plus de deux ans.

¹⁰ Référence : Atos, « *Shadow IT* : une augmentation de 20 % attendue en 2015 » Londres, le 30 mars 2015
https://atos.net/fr/2015/communiqués-de-presse/communiqués-généraux_2015_03_30/pr-2015_03_30_01.

Parallèlement, dans le cadre d'une autre de nos missions d'audit sur la Gestion du bureau de projets du STI :

- Nous avons constaté que 99 projets sont prévus au Programme triennal d'immobilisations (PTI) 2020-2022 avec un budget qui varie entre 83 M\$ et 89 M\$ pour chacune de ces 3 années.
- Parmi les 41 projets en TI inscrits aux PTI de 2019-21 et de 2020-22 où un budget était requis, nous avons observé qu'environ 50 % de ceux-ci ont vu leurs échéanciers reportés de deux ans ou plus.
- Cette même statistique s'applique également aux 28 projets en TI inscrits au PTI priorisés en 2020 par le STI. En effet, 13 de ces 28 projets priorisés ont été reportés de deux ans ou plus dans le dernier PTI.

Ces reports dans la livraison des projets informatiques pourraient venir augmenter la probabilité que les unités d'affaires se tournent vers des solutions de l'informatique grise en provenance de l'infonuagique ou d'autres applications ne se trouvant pas sous le giron du STI.

La Ville n'ayant pas de processus de détection, il n'existe pas d'inventaire qui nous aurait permis de connaître quelles étaient les applications de type informatique grise utilisées par les unités d'affaires. De plus, lors des rencontres de démarrage de notre audit, les six unités d'affaires sélectionnées avaient porté à notre connaissance qu'elles ne savaient pas si leurs employés utilisaient des solutions de l'informatique grise, car cette notion leur était inconnue en raison de l'absence d'encadrement de la Ville à ce sujet. De ce fait, aucune des unités d'affaires rencontrées n'avait constitué d'inventaire relatif à l'informatique grise.

Après leur avoir expliqué en quoi consistait l'informatique grise, nous avons obtenu leurs listes d'applications de l'informatique grise produites manuellement et basées sur leur bonne foi. À partir de l'analyse de ces listes, nous avons constaté la présence d'applications en provenance de l'infonuagique, l'utilisation d'applications achetées ou développées à l'interne, et installées localement sur des systèmes informatiques de la Ville répondant à des besoins spécifiques.

Le tableau 2 dresse le portrait de l'informatique grise selon les informations obtenues dans chaque unité d'affaires rencontrée.

Tableau 2 – **Portrait de l’informatique grise selon les informations obtenues dans chaque unité d’affaires rencontrée**

UNITÉS D’AFFAIRES (ARRONDISSEMENTS ET SERVICES)	APPLICATION DE L’INFORMATIQUE GRISE	APPLICATION INTERNET	APPLICATION À RISQUE¹¹
Le Plateau-Mont-Royal	1	1	1
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	1	1	1
Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	5	0	0
Service de l’environnement	0	N/A	N/A
Service des ressources humaines	38	10	1
Service des infrastructures du réseau routier	37	2	2
TOTAUX	82	14	5

¹¹ Applications Internet pouvant contenir des données stratégiques ou confidentielles.

Le tableau 3 indique les quatre applications Internet pouvant contenir des données stratégiques ou confidentielles, les risques associés ainsi que les arrondissements utilisateurs.

Tableau 3 – Applications Internet pouvant contenir des données stratégiques ou confidentielles, les risques associés ainsi que les arrondissements utilisateurs

APPLICATIONS INTERNET POUVANT CONTENIR DES DONNÉES STRATÉGIQUES OU CONFIDENTIELLES	TYPE DE RISQUES	ARRONDISSEMENTS UTILISATEURS
<p>Asana Outil de suivi de projet.</p> <p>Exemple de données : documents de travail, informations relatives aux grands livrables d'un projet, découpage des projets, tâches à accomplir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de sécurité; • Fuite / vol ou corruption de données sur les livrables et les découpages d'un projet; • Réputation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce; • Service des ressources humaines.
<p>DropBox Outil de dépôt de documents.</p> <p>Exemple de données : documents des consultants et entrepreneurs, vidéos, photos, plans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de sécurité; • Fuite / vol ou corruption de données sur les documents de travail des consultants; • Réputation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Service des infrastructures du réseau routier.
<p>Monday Outil de planification des ressources sur les projets.</p> <p>Exemple de données : avancement des projets, décomptes des ouvrages exécutés et des dépenses faites servant de base aux paiements à faire à l'entrepreneur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de sécurité; • Fuite / vol ou corruption de données sur les décomptes des ouvrages exécutés et des dépenses faites; • Réputation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Service des infrastructures du réseau routier.
<p>Trello Outil de gestion de projets pour simplifier la collaboration.</p> <p>Exemple de données : tableaux de gestion des tâches, données de géolocalisations (des adresses principalement), documents joints, photos, vidéos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de sécurité; • Fuite / vol ou corruption de données sur les documents joints; • Réputation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Plateau-Mont-Royal.

En l'absence d'encadrement sur la gestion de l'informatique grise ainsi que de stratégie de sensibilisation et de formation spécifique à celle-ci, les unités d'affaires ne disposent ni de la connaissance ni de la compétence pour mettre en place les saines pratiques de gestion attendues.

La mauvaise utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires pourrait engendrer des risques, entre autres, de pertes d'homogénéité du parc informatique de la Ville et de brèches de sécurité impactant la confidentialité et l'intégrité des données stratégiques et confidentielles.

RECOMMANDATION

3.5.B. Nous recommandons aux arrondissements du Plateau-Mont-Royal, de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, de Mercier–Hochelaga Maisonneuve, au Service des ressources humaines et Service des infrastructures du réseau routier, dans l'attente de la mise en place des recommandations 3.1.B et 3.2.B, de :

- maintenir à jour leur inventaire relatif à l'informatique grise;
- valider qu'aucun produit équivalent ne soit fourni par le Service des technologies de l'information;
- réaliser une analyse de risques avant de choisir une solution de l'informatique grise;
- mettre en place des plans d'action pour atténuer les risques identifiés.

RÉPONSE

3.5.B. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 25 février et le 15 avril 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.*

RECOMMANDATION

3.5.C. Nous recommandons au Service des technologies de l'information, dans l'attente de la mise en place des recommandations 3.1.B et 3.2.B, de sensibiliser et d'accompagner les unités d'affaires à l'effet de :

- maintenir à jour leur inventaire relatif à l'informatique grise;
- valider qu'aucun produit équivalent ne soit fourni par le Service des technologies de l'information;
- réaliser une analyse de risques avant de choisir une solution de l'informatique grise;
- mettre en place des plans d'action pour atténuer les risques identifiés.

RÉPONSE

3.5.C. Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 25 février et le 15 avril 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.

3.6. Entente de service pour la vente d'applications par un arrondissement

3.6.A. Contexte et constatations

La *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (Charte de la Ville) exige qu'une entente de service soit élaborée pour la vente d'applications par un arrondissement à un autre arrondissement. L'article 85.1 stipule que :

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

Ainsi, la réalisation d'une entente de service entre deux arrondissements nécessite une résolution de chaque CA. L'adoption de ces résolutions fait foi de la conclusion de l'entente de service entre les deux arrondissements.

Un arrondissement ayant développé une application à l'interne pour ses besoins peut l'utiliser en raison de l'article 144 de la Charte de la Ville libellée comme suit :

« Le conseil d'arrondissement est responsable de la gestion du budget d'arrondissement adopté par le conseil de la ville [...]. »

Nous avons observé que l'application goFinance développée par l'arrondissement de Saint-Laurent a été vendue par celui-ci à neuf arrondissements de la Ville. Selon les informations obtenues des arrondissements, cette application répondrait à des besoins réels non desservis par le STI. En effet, l'application goFinance

permet la visualisation des données du système comptable SIMON au moyen d'une interface accessible par un fureteur Internet. Il aide à forer l'information financière concernant le budget de fonctionnement, les factures et les bons de commande émis aux fournisseurs et les dépenses de projets du PTI pour les cinq dernières années.

L'application goFinance est vendue par l'arrondissement de Saint-Laurent au prix de 50 000 \$ et des frais de 10 000 \$ sont facturés annuellement pour le support.

Le tableau 4 dresse la liste des dix arrondissements utilisateurs de l'application goFinance.

Tableau 4 – Liste des dix arrondissements utilisateurs de l'application goFinance

ARRONDISSEMENTS	SOUS GESTION STI
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	Oui
Le Plateau-Mont-Royal	Oui
Le Sud-Ouest	Oui
Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	Oui
Ville-Marie	Oui
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension	Oui
LaSalle	En cours de transfert au STI
Pierrefonds-Roxboro	En cours
Saint-Laurent	Non
Saint-Léonard	Non

Nous considérons l'application goFinance comme de l'informatique grise, car huit des arrondissements sous le giron du STI l'utilisent sans l'en avoir informé au préalable.

Au sujet de la proposition d'entente de partenariat de services et des résolutions du CA requis à l'établissement d'une entente de service, le tableau 5 indique ce que nous avons constaté pour les neuf arrondissements acquéreurs de l'application goFinance.

Tableau 5 – **Arrondissements acquéreurs de l'application goFinance**

ARRONDISSEMENTS	PROPOSITION D'ENTENTE DE PARTENARIAT DE SERVICES (ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT)	RÉSOLUTION DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT VENDEUR (ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT)	RÉSOLUTION DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT ACQUÉREUR
Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce	Oui	Oui	Oui
LaSalle	Oui	Oui	Oui
Le Plateau-Mont-Royal	Non	Non	Non
Le Sud-Ouest	Non	Non	Non
Mercier–Hochelaga-Maisonneuve	Non	Non	Non
Ville-Marie	Oui	Oui	Oui
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension	Non	Non	Non
Pierrefonds-Roxboro	Oui	Oui	Oui
Saint-Léonard	Oui	Oui	Oui
TOTAUX	5	5	5

Ainsi, bien que neuf arrondissements aient acheté l'application goFinance, seulement cinq d'entre eux, soit Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, LaSalle, Ville-Marie, Pierrefonds-Roxboro et Saint-Léonard, possèdent la proposition d'entente de partenariat de services de Saint-Laurent ainsi que les résolutions du CA des parties prenantes effectuées conformément à la Charte de la Ville.

L'absence de proposition d'entente de partenariat de services dûment complétée ainsi que d'adoption de résolutions des CA d'arrondissements est non conforme à la Charte de la Ville. De plus, l'absence de reddition de comptes sur cette situation ne permettrait pas aux élus, à la direction et aux unités d'affaires de la Ville d'en connaître son existence.

RECOMMANDATION

3.6.B. Nous recommandons à l'arrondissement de Saint-Laurent dans le cadre de la vente de son application goFinance de :

- définir et soumettre une proposition d'entente de partenariat de services aux arrondissements acquéreurs;
- présenter et faire adopter une résolution à son conseil d'arrondissement.

RÉPONSE

3.6.B. *Le rapport d'audit a été présenté à l'unité d'affaires visée entre le 25 février et le 15 avril 2020. Cette dernière est en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.*

RECOMMANDATION

3.6.C. Nous recommandons aux arrondissements du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, dans le cadre de l'achat de l'application goFinance de :

- s'assurer d'obtenir la proposition d'entente de partenariat de services de l'arrondissement de Saint-Laurent;
- présenter et faire adopter une résolution à son conseil d'arrondissement.

RÉPONSE

3.6.C. *Le rapport d'audit a été présenté aux unités d'affaires visées entre le 25 février et le 15 avril 2020. Ces dernières sont en accord avec la recommandation. Le Bureau du vérificateur général a demandé un plan d'action, à chaque unité d'affaires, pour la mise en oeuvre de cette recommandation pour le 7 août 2020.*

4. CONCLUSION

Selon nos travaux, nous concluons que la Ville de Montréal (la Ville) n'a pas mis en place les mécanismes de contrôles assurant une saine gestion de l'informatique grise. Sans gouvernance de la gestion de l'informatique grise ni de processus de détection de l'informatique grise en production, la Ville n'a ainsi qu'une connaissance partielle de son utilisation par les unités d'affaires.

Ces constats jumelés au retard que la Ville affiche dans la livraison de ses projets informatiques augmentent la probabilité que les unités d'affaires optent pour des solutions autres que celles offertes par le Service des technologies de l'information (STI), à savoir des solutions de l'informatique grise.

En effet, nous constatons que des améliorations significatives sont nécessaires, entre autres au niveau de l'encadrement sur la gestion de l'informatique grise, de la stratégie de sensibilisation et de formation à l'informatique grise ainsi que du processus de détection.

Plus précisément, voici les détails selon les critères d'évaluations suivants :

Critère d'évaluation – Gouvernance

La Ville ne dispose pas d'encadrement couvrant les principales orientations stratégiques spécifiques à la gestion de l'informatique grise.

Le STI n'est donc pas en mesure de promouvoir les saines pratiques entourant l'utilisation de l'informatique grise, d'assurer une compréhension uniforme au sein des unités d'affaires ainsi que de développer et d'implanter les exigences requises pour la mise en place des contrôles minimaux.

Les rôles et responsabilités de ce processus n'ont pas été définis formellement.

Critère d'évaluation – Sensibilisation et formation

La Ville possède une stratégie de sensibilisation et de formation sur la Cybersécurité. Néanmoins, la portée de cette stratégie ne met pas suffisamment l'emphase sur les aspects de l'informatique grise.

Critère d'évaluation – Détection de l'informatique grise

La Ville ne dispose pas d'un processus de détection de l'informatique grise. Aucun produit de détection de l'informatique grise n'a été officiellement implanté sur le réseau de la Ville. Seule une démonstration est en cours sur la faisabilité sans intention d'achat d'un produit de détection. À ce stade-ci, le STI n'a aucun rapport détaillé sur l'utilisation de l'informatique grise à la Ville.

Critère d'évaluation – Gestion de l'informatique grise

Aucune gestion de l'informatique grise n'est en place, consistant à évaluer les risques des solutions de l'informatique grise en production à la Ville et selon les résultats de cette évaluation à approuver ou à rejeter ces solutions.

Critère d'évaluation – Utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires

Bien que cinq des six unités d'affaires de notre échantillon utilisent des applications de type informatique grise, les saines pratiques attendues sur l'utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires ne sont pas en place. Cela résulte de l'absence de gouvernance encadrant la gestion de l'informatique grise et de stratégie de sensibilisation et de formation couvrant ce sujet.

Critère d'évaluation – Entente de service pour la vente d'application par un arrondissement

L'application goFinance, développée par l'arrondissement de Saint-Laurent et constituant de l'informatique grise, a été vendue à neuf arrondissements de la Ville. Seulement cinq d'entre eux respectent les exigences de la Charte de la Ville.

5. ANNEXE

5.1. Objectif et critères d'évaluation

Objectif

Déterminer si les mécanismes de contrôle, mis en place pour la gestion de l'informatique grise (« *Shadow IT* ») au sein de la Ville, permettent de réduire à un niveau acceptable les risques de perte de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité des données.

Critères d'évaluation

Critère 1 : Gouvernance

Un encadrement sur l'informatique grise existe à la Ville afin de définir les exigences en matière de sécurité, l'appétit pour l'adoption et l'utilisation acceptable de l'informatique grise.

Les rôles et responsabilités des parties prenantes dans la gestion de l'informatique grise sont définis, divulgués et connus de celles-ci.

Critère 2 : Sensibilisation et formation

La sensibilisation à l'informatique grise de l'ensemble des employés est incorporée à la stratégie de formation et sensibilisation à l'échelle de la Ville.

Une formation sur l'informatique grise est donnée aux ressources spécialisées ciblées.

Critère 3 : Détection de l'informatique grise

Des processus sont en place au sein de la Ville pour découvrir l'utilisation de l'informatique grise rapidement. Ces processus incluent :

- les applications et logiciels non autorisés identifiés par des outils de découverte sont révisés;
- le trafic du réseau est surveillé pour détecter et réviser les solutions en TI non approuvées;
- les appels au service d'assistance technique et les incidents sont enregistrés pour détecter et analyser les systèmes qui ne sont pas dans l'inventaire des TI.

Critère 4 : Gestion de l'informatique grise

Les solutions de l'informatique grise sont évaluées en fonction des risques afin de déterminer si leur utilisation est appropriée pour la Ville.

Les solutions de l'informatique grise sont approuvées ou rejetées par une autorité compétente.

Les solutions de l'informatique grise sont classifiées en fonction des résultats de l'évaluation des risques et celles existantes sont examinées périodiquement dans le cadre du processus d'évaluation des risques.

Une action est prise suivant l'évaluation d'accepter et mitiger, ou rejeter la solution de l'informatique grise.

Ces actions consistent à :

- répertorier les informations détaillées des solutions de l'informatique grise dans l'inventaire des TI;
- définir le minimum des contrôles requis selon la classification de chaque solution de l'informatique grise;
- bloquer les solutions de l'informatique grise qui ont été rejetées et les remplacer en temps opportun par des applications entérinées.

Critère 5 : Utilisation de l'informatique grise par les unités d'affaires

- Les unités d'affaires maintiennent à jour leur inventaire relatif à l'informatique grise.
- Les unités d'affaires s'assurent qu'aucun produit équivalent n'est fourni par le STI.
- Les unités d'affaires réalisent une analyse de risques avant de choisir une solution de l'informatique grise et définissent les plans d'action pour mitiger les risques identifiés.

Critère 6 : Entente de service pour la vente d'applications par un arrondissement

Des ententes de services existent pour chacune des applications vendues par un arrondissement.



4.10.

Tests d'intrusion logique

Rapport annuel 2019
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



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 entités auditées avant le début des tests. À cette fin, les spécialistes utilisent généralement les mêmes outils et techniques que les pirates informatiques, à la différence qu'ils n'endommagent pas les systèmes d'information, ne les rendent pas indisponibles, n'altèrent pas les informations manipulées par ces derniers et ne dérobent pas d'informations confidentielles. Ainsi, l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des systèmes attaqués sont maintenues durant les tests.

Il existe principalement deux catégories de tests d'intrusion logique :

- **Tests d'intrusion logique externes** : ils permettent de savoir si une personne malveillante pourrait, à partir d'Internet, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour :
 - s'approprier de l'information confidentielle ou privilégiée;
 - modifier les informations manipulées par ces systèmes;
 - rendre les systèmes d'information indisponibles.
- **Tests d'intrusion logique internes** : ils permettent de déterminer si une personne pourrait, de l'interne et avec ses accès habituels, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour y effectuer les mêmes trois actions énoncées pour les tests externes. Les tests internes permettent également d'atteindre et de mettre à l'épreuve des systèmes d'information qui sont invisibles depuis Internet.

OBJECTIF ET RÉSULTATS DE L'AUDIT

Nous avons réalisé au cours de 2019 des tests d'intrusion logique.

Le principal objectif de cette mission était de mettre à l'épreuve la sécurité d'environnements informatiques jugés critiques pour qualifier leur résistance à certains niveaux d'attaques.

Pour des raisons manifestes de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel le détail des systèmes ciblés et les résultats de nos tests d'intrusion logique. Par ailleurs, advenant des déficiences que nous aurions constatées, celles-ci auraient fait l'objet de plans d'action appropriés par les unités d'affaires concernées.



5.

Suivi des recommandations des années antérieures

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

5. Suivi des recommandations des années antérieures	505
Résultats du suivi des recommandations – Audit de performance et des technologies de l'information	506
Notes complémentaires aux résultats du suivi des recommandations	508
Résultats du suivi des recommandations – Audit des états financiers	512
Conclusion	516



5. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

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 appliquent leurs recommandations.

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'exercice 2019, des mécanismes de suivi des recommandations ont été mis en place par le Contrôleur général de la Ville de Montréal visant le suivi des actions prises par les unités d'affaires afin de favoriser la mise en œuvre des plans d'action dans les meilleurs délais. Des rappels d'échéanciers et des avis de retard ont notamment été déployés. Le Comité de vérification a également instauré des mesures pour accélérer la mise en œuvre des recommandations émises par le BVG et qui tardaient à l'être. D'autres mécanismes restent encore à être implantés en 2020. L'année 2019 fut également une période de transition, autant pour le BVG que pour le Contrôleur général.

Résultats du suivi des recommandations – Audit de performance et des technologies de l’information

Les résultats du suivi effectué en ce qui a trait aux recommandations formulées dans les rapports annuels de 2014 à 2018 sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1 – **Résultats du suivi des recommandations par statut
Audit de performance et des technologies
de l’information
Au 23 mars 2020**

STATUT DES RECOMMANDATIONS	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS PAR ANNÉE					
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Réglé	336	293	70	116	56	871
En cours	37	33	25	67	87	249
Reporté	9	3	1	13	16	42
Non réglé	11	0	3	0	0	14
À entreprendre ^[a]	0	1	1	14	50	66
TOTAL DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES	393	330	100	210	209	1 242

^[a] Ces recommandations n’ont fait l’objet d’aucun suivi de la part des unités d’affaires concernées.

Nous constatons que les recommandations dont le statut est « réglé » dans la première année de suivi faisant suite à leur publication dans le rapport annuel du vérificateur général représentent une proportion de 27 % (56/209) pour celles de 2018 (32 % pour celles de 2017) – (voir les figures 1 et 2).

En ce qui concerne les recommandations dont le statut est « réglé » dans la deuxième année de suivi faisant suite à leur publication, elles représentent une proportion de 55 % (116/210) pour celles de 2017 (60 % pour celles de 2016) – (voir les figures 3 et 4).

Quant aux recommandations dont le statut est « réglé » dans la troisième année de suivi, elles représentent une proportion de 70 % (70/100) pour celles de 2016 (81 % pour celles de 2015) – (voir les figures 5 et 6).

Figures 1 et 2 – Taux des recommandations de 2018 et 2017 par statut Audit de performance et des technologies de l'information 1^{re} année de suivi

Figure 1 - Recommandations de 2018
1^{re} année de suivi

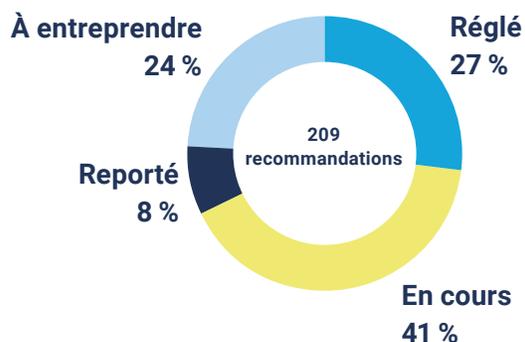
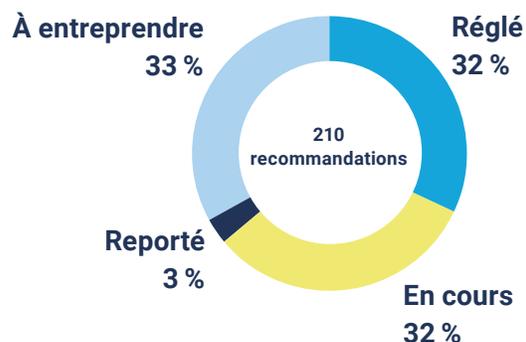


Figure 2 - Recommandations de 2017
1^{re} année de suivi



Figures 3 et 4 – Taux des recommandations de 2017 et 2016 par statut Audit de performance et des technologies de l'information 2^e année de suivi

Figure 3 - Recommandations de 2017
2^{ième} année de suivi

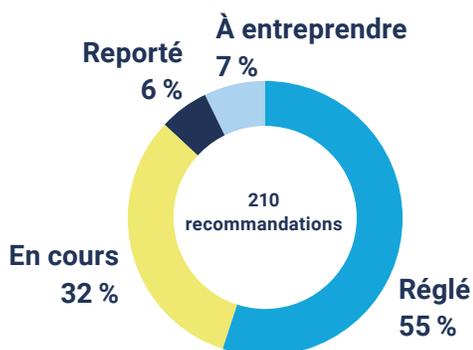
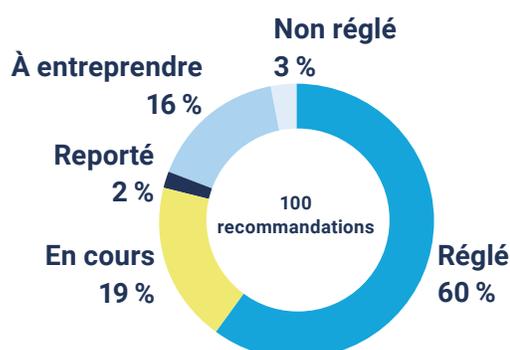


Figure 4 - Recommandations de 2016
2^{ième} année de suivi



Figures 5 et 6 – Taux des recommandations de 2016 et 2015 par statut Audit de performance et des technologies de l’information 3^e année de suivi

Figure 5 - Recommandations de 2016
3^{ème} année de suivi

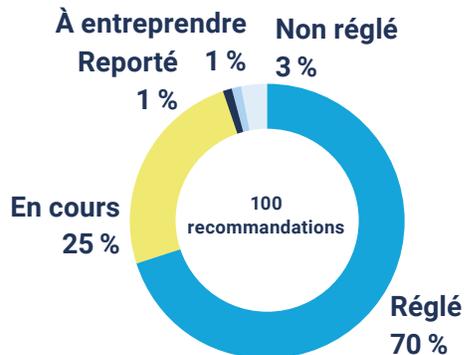
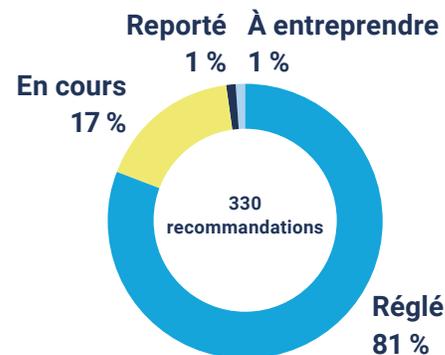


Figure 6 - Recommandations de 2015
3^{ème} année de suivi



Notes complémentaires aux résultats du suivi des recommandations

Nos travaux de suivi ont pour objectif de nous assurer que les unités d'affaires entreprennent des mesures visant à mettre en œuvre les plans d'action qu'elles ont fournis, et ce, dans le respect des dates d'implantation prévues. Dans ce contexte, il est attendu que les unités d'affaires s'assurent de répondre avec rigueur aux recommandations du BVG tout en effectuant un suivi sur la mise en œuvre des plans d'action pour ces recommandations au moment opportun.

Selon les plans d'action des unités d'affaires pour les recommandations de 2018, de 2017 et de 2016, les délais d'implantation prévus s'échelonnaient entre 0 et un peu plus de 36 mois. Le tableau 2 présente l'évolution dans le temps du pourcentage des recommandations pour lesquelles le BVG a confirmé le statut réglé, comparativement à l'échéancier qu'avaient initialement prévu les différentes unités d'affaires concernées pour régler ces recommandations.

Tableau 2 – Taux des recommandations réglées, formulées en 2018, 2017 et 2016
Au 23 mars 2020

PÉRIODE D'IMPLANTATION DES RECOMMANDATIONS	RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2018		RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2017		RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2016	
	PRÉVU	RÉEL	PRÉVU	RÉEL	PRÉVU	RÉEL
	NOMBRE (%) DE RECOM- MANDATIONS RÉGLÉES SELON LES UNITÉS D'AFFAIRES	NOMBRE (%) DE RECOM- MANDATIONS RÉGLÉES SELON LE BVG	NOMBRE (%) DE RECOM- MANDATIONS RÉGLÉES SELON LES UNITÉS D'AFFAIRES	NOMBRE (%) DE RECOM- MANDATIONS RÉGLÉES SELON LE BVG	NOMBRE (%) DE RECOM- MANDATIONS RÉGLÉES SELON LES UNITÉS D'AFFAIRES	NOMBRE (%) DE RECOM- MANDATIONS RÉGLÉES SELON LE BVG
0-12 mois	168 (80 %)	56 (27 %)	143 (68 %)	67 (32 %)	78 (78 %)	41 (41 %)
Cumulé 0-24 mois	197 (94 %)	s.o. ^[a]	191 (91 %)	116 (55 %)	92 (92 %)	60 (60 %)
Cumulé 0-36 mois	203 (97 %)	s.o. ^[a]	206 (98 %)	s.o. ^[a]	100 (100 %)	70 (70 %)
Cumulé > 36 mois	209 (100 %)	s.o. ^[a]	210 (100 %)	s.o. ^[a]	100 (100 %)	s.o. ^[a]

^[a] Date d'implantation non encore échue en date du présent rapport.

Figures 7, 8 et 9 – Taux de recommandations réglées pour les années 2018, 2017 et 2016, au 23 mars 2020

Figure 7 - Taux de recommandations réglées formulées en 2018 au 23 mars 2020
- Première année de suivi

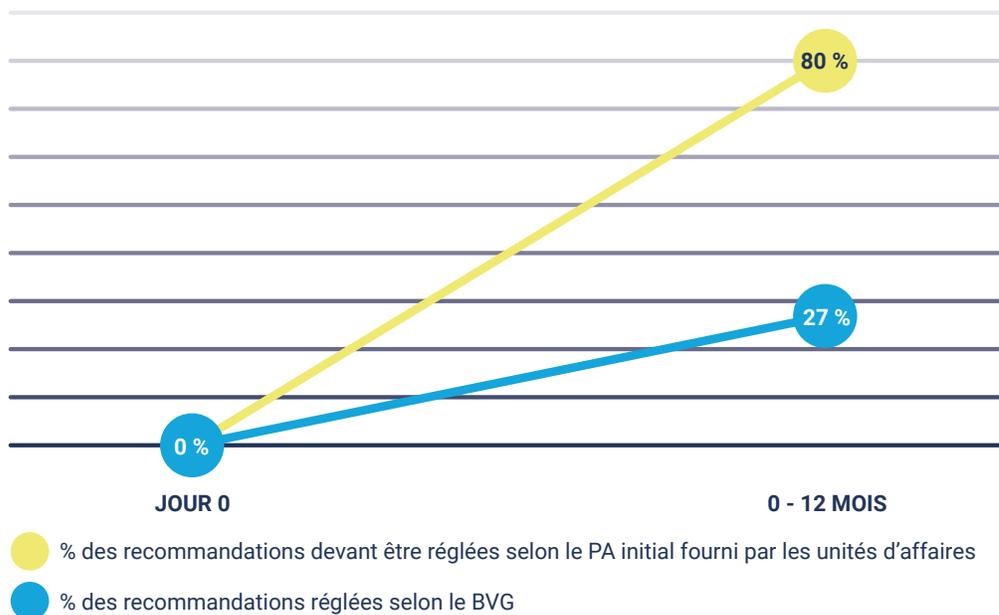


Figure 8 - Taux de recommandations réglées formulées en **2017** au 23 mars 2020
- Deuxième année de suivi

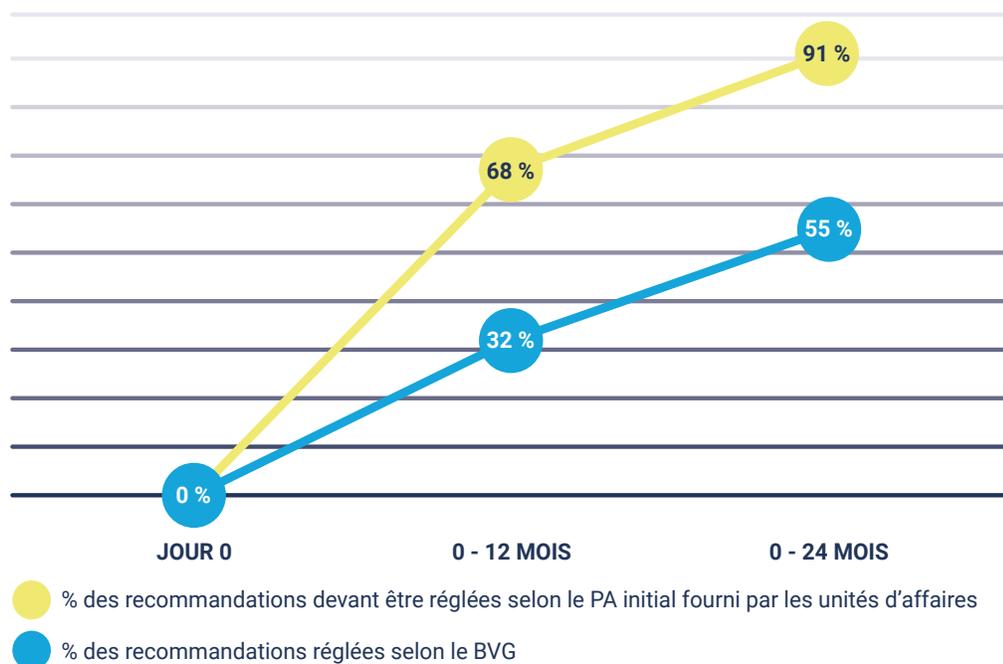
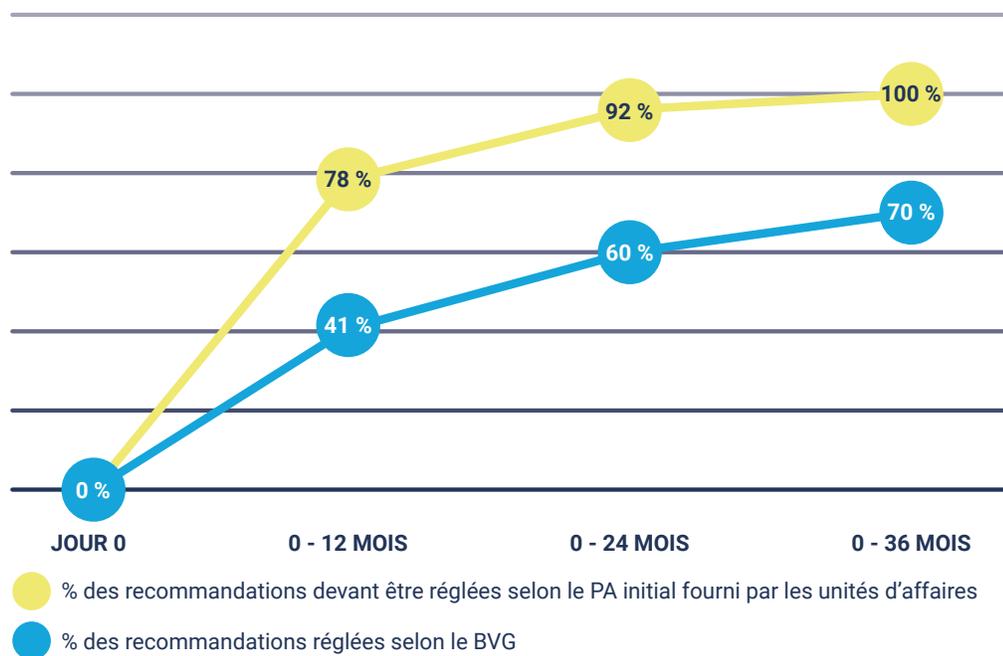


Figure 9 - Taux de recommandations réglées formulées en **2016** au 23 mars 2020
- Troisième année de suivi



En somme, en date du 23 mars 2020, pour les recommandations de l'année 2018 qui en sont à leur première année de suivi, nous constatons que 27 % ont été réglées dans un délai de 0 à 12 mois comparativement à un taux attendu de 80 % compte tenu des plans d'action soumis par les unités d'affaires.

Pour les recommandations de l'année 2017, qui en sont à leur deuxième année de suivi, 55 % de celles-ci ont été réglées dans un délai s'échelonnant de 0 à 24 mois comparativement à un taux attendu de 91 % pour cette même période.

Quant aux recommandations de l'année 2016, qui en sont à leur troisième année de suivi, 70 % de celles-ci ont été réglées dans un délai s'échelonnant de 0 à 36 mois comparativement à un taux attendu de 100 % pour cette même période.

Par ailleurs, pour plusieurs recommandations, nos travaux de suivi ont révélé que les unités d'affaires n'ont pas entrepris de mesures suffisantes pour mettre en application les recommandations, ou qu'elles n'ont pas été en mesure d'en démontrer le statut.

En effet, on note ce qui suit :

- 77 recommandations des années 2014 à 2018 dont 34 formulées en 2018, qui avaient été considérées réglées par les unités d'affaires, ont dû être maintenues « en cours », puisque l'évidence des mesures déployées n'a pu être démontrée, ou encore, que les mesures mises en place ne répondaient pas aux recommandations;
- 28 recommandations de 2016 (1), 2017 (6) et 2018 (21), pour lesquelles la date d'implantation initialement prévue est dépassée, portent toujours le statut « à entreprendre » indiquant qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune action par les unités d'affaires concernées.

Résultats du suivi des recommandations – Audit des états financiers

Les résultats du suivi effectué pour les recommandations formulées dans les rapports de 2014 à 2018 sur les déficiences de contrôle interne sont présentés dans le tableau 3.

Tableau 3 – **Résultats du suivi des recommandations par statut**
Audit des états financiers au 23 mars 2020

STATUT DES RECOMMANDATIONS	NOMBRE DE RECOMMANDATIONS PAR ANNÉE					
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Réglé	6	9	13	5	1	34
En cours	0	3	5	10	11	29
Reporté	0	0	0	0	0	0
Non réglé	0	0	2	0	0	2
À entreprendre ^[a]	0	0	0	0	1	1
TOTAL DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES	6	12	20	15	13	66

^[a] Ces recommandations n'ont fait l'objet d'aucun suivi de la part des unités d'affaires concernées.

Nous constatons que les recommandations dont le statut est « réglé » dans la première année de suivi faisant suite à leur publication dans le rapport sur les déficiences de contrôle interne destiné au comité de vérification de la Ville de Montréal représentent une proportion de 8 % pour celles de 2018 (20 % pour celles de 2017) – (voir les figures 10 et 11).

En ce qui concerne les recommandations dont le statut est « réglé » dans la deuxième année de suivi faisant suite à leur publication, elles représentent une proportion de 33 % pour celles de 2017 (55 % pour celles de 2016) – (voir les figures 12 et 13).

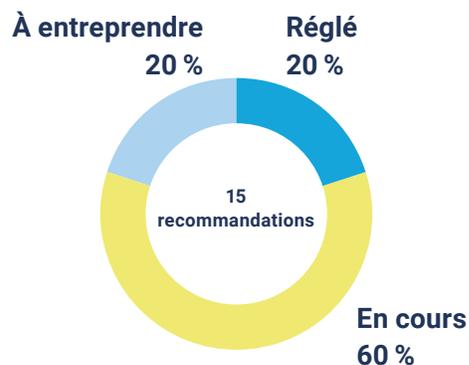
Quant aux recommandations dont le statut est « réglé » dans la troisième année de suivi, elles représentent une proportion de 65 % pour celles de 2016 (67 % pour celles de 2015) – (voir les figures 14 et 15).

Figures 10 et 11 – **Taux des recommandations de 2018 et 2017, par statut**
Audit des états financiers
1^{re} année de suivi

Figure 10 - Recommandations de 2018
 1^{re} année de suivi



Figure 11 - Recommandations de 2017
 1^{re} année de suivi



Figures 12 et 13 – **Taux des recommandations de 2017 et 2016, par statut**
Audit des états financiers
2^e année de suivi

Figure 12 - Recommandations de 2017
 2^{ième} année de suivi

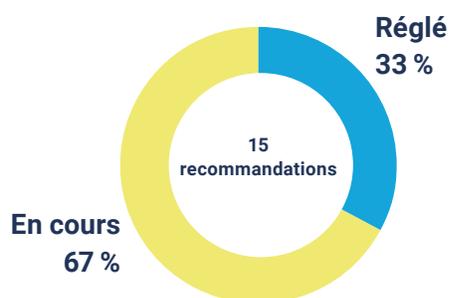
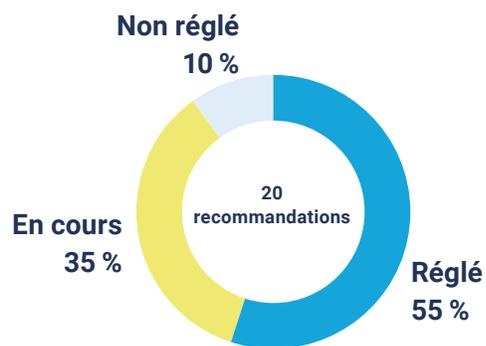


Figure 13 - Recommandations de 2016
 2^{ième} année de suivi



Figures 14 et 15 – Taux des recommandations de 2016 et 2015, par statut Audit des états financiers 3^e année de suivi

Figure 14 - Recommandations de 2016
3^{ième} année de suivi

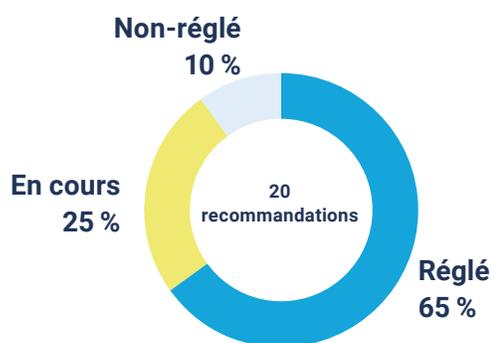


Figure 15 - Recommandations de 2015
3^{ième} année de suivi



CONCLUSION

Pour l'audit de performance et des technologies de l'information comme pour l'audit des états financiers, nous constatons que le taux de mise en œuvre des recommandations ne s'est pas amélioré depuis les trois dernières années.

Plus particulièrement pour l'audit de performance et des technologies de l'information, outre le fait que le taux d'implantation des recommandations n'est pas atteint dans les délais prévus par les unités d'affaires, nous constatons que la proportion des recommandations réglées par rapport à celles prévues à la suite de la première année de suivi est en diminution depuis 2016, allant de 41 % pour 2016, à 32 % pour 2017 et à 27 % pour 2018.

Par ailleurs, nous sommes confiants que durant l'exercice 2020, lorsque tous les mécanismes de contrôle auront été implantés par le Contrôleur général, le taux de mise en œuvre des recommandations devrait, en principe, s'améliorer.

À la lumière des résultats observés, nous encourageons l'administration municipale à poursuivre ses efforts visant à favoriser la mise en œuvre des recommandations par les unités d'affaires. Nous réitérons notre recommandation à l'administration municipale d'établir des indicateurs de performance pour mesurer le degré d'implantation des recommandations incluses dans les rapports d'audit du vérificateur général et d'en effectuer le suivi.



6.

Mandat spécial sur le rapport préélectoral (Suivi)

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

6. Mandat spécial sur le rapport préélectoral (Suivi)	521
6.1. Introduction	521
6.2. Historique du dossier	521
6.3. Respect des normes professionnelles	524
6.4. Conclusion	525
Annexe A - Lettre déposée au conseil municipal du 24 février 2020	527
Annexe B - Lettre du président du comité exécutif déposée au conseil municipal, en réponse à la vérificatrice générale	533
Annexe C - Dépôt au conseil municipal du 23 mars 2020 d'un autre rapport de suivi faisant état de l'avancement du dossier depuis le 24 février 2020	537



6. MANDAT SPÉCIAL SUR LE RAPPORT PRÉÉLECTORAL (SUIVI)

6.1. Introduction

Nous avons reçu une demande spéciale du conseil municipal en août 2019 afin d'auditer le rapport préélectoral qui sera produit par l'administration municipale en juin 2021 et de remettre notre rapport au plus tard le 23 septembre 2021. Le mandat confié s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) lequel prévoit que :

« ...le vérificateur 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 requête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales ».

Comme indiqué dans la mise en contexte du budget 2020, le « *rapport préélectoral sera un nouvel outil de transparence budgétaire qui s'ajoutera au processus budgétaire 2021-2022* ».

L'audit de ce nouvel outil de transparence budgétaire souhaité pour le prochain exercice démocratique municipal exige de la vérificatrice générale de la Ville de Montréal qu'elle prenne toutes les précautions nécessaires afin de s'assurer que ce mandat ne contrevienne pas à la réalisation de ses obligations principales, et ce, tout en maintenant son indépendance. Il est aussi important de rappeler que tous les travaux de certification effectués par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (BVG) sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification de CPA Canada.

6.2. Historique du dossier

Période précédant la demande du conseil municipal

C'est au début de janvier 2018 que la volonté de se doter d'un rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal (la Ville) et de mandater la vérificatrice générale de la Ville pour un rapport de certification sur celui-ci fut évoquée publiquement par l'administration municipale. Une demande nous avait alors été soumise verbalement afin que nous évaluions la possibilité et les impacts pour le BVG de produire un tel rapport de certification.

Nous avons entamé rapidement des travaux d'analyse et nous transmettions le 19 janvier 2018, à l'administration municipale, une note confidentielle expliquant les impacts potentiels de cette demande. Il y est clairement évoqué qu'il s'agit d'un travail de longue haleine qui s'échelonne sur les trois prochaines années et demie et non pas d'un dossier de quelques semaines de travail en 2021. Il y est aussi mentionné que ce rapport ne sera pas une opinion sur les prévisions budgétaires et que les résultats réels pourraient différer des résultats prévus. Enfin, nous y avons spécifié que toute demande spéciale au vérificateur général de la Ville doit passer par le conseil municipal (article 107.12 de la LCV) et que celle-ci ne doit pas contrevenir aux obligations principales du vérificateur général.

Dans les 17 mois suivants, un ensemble de rencontres ont été organisées avec les différents intervenants de la Ville et des suivis effectués afin de valider l'intention de la Ville quant à la poursuite de ce dossier. La volonté de le faire nous est continuellement réitérée par la Ville, mais le dossier n'avance pas.

Un suivi de ce mandat éventuel est aussi présenté lors des différents comités de vérification de 2018 et 2019 et nous y exposons entre autres que ceci devra faire l'objet d'une demande du conseil municipal, que ce mandat est en surplus des obligations principales de la vérificatrice générale de la Ville comme prescrit par la LCV et que le modèle du rapport qui sera produit par l'administration municipale est une donnée essentielle afin de bien évaluer les implications de ce dossier pour le BVG. Par ailleurs, des recommandations ont été effectuées à cet égard dans le rapport 2018 du comité de vérification déposé aux instances. Le comité de vérification a également convoqué, en mars 2019, une soixantaine de participants, incluant les membres des comités de vérification des paramunicipales, à une présentation sur le mandat du rapport préélectoral par la vérificatrice générale du Québec et le directeur principal d'audit.

Dans le rapport annuel 2018, déposé le 17 juin 2019 au conseil municipal, la vérificatrice générale de la Ville aborde ce dossier en rappelant que bien que la volonté de la Ville de se doter d'un tel rapport subsiste, la demande du conseil municipal visant à lui confier un mandat spécial à cet effet n'a pas été adoptée, que le modèle de ce rapport n'était pas encore élaboré, que ceci requerra des travaux d'analyse importants pour être en mesure de le réaliser sans mettre en péril ses obligations principales comme dictées par la LCV et que des ressources devront y être dédiées sans compter qu'elle devra s'adjoindre des spécialistes. De plus, la vérificatrice générale de la Ville avait signifié, lors du comité de vérification et la commission des finances publiques du 19 juin 2019, que la date butoir pour la réception du contenu du rapport préélectoral était le 30 septembre 2019. Cette date a aussi été reprise dans l'échéancier préliminaire que nous avons remis le 11 juillet 2019 à la Ville.

En parallèle à toutes ces démarches, bien que nous n'ayons pas reçu de demande officielle du conseil municipal, nous avons entrepris un mandat d'audit sur les processus budgétaires importants, afin de nous permettre de circonscrire à la fois les contrôles sur lesquels nous pourrions nous appuyer et d'émettre à l'administration municipale les constats d'amélioration qui devront être corrigés pour nous permettre de produire un rapport de certification.

Demande du conseil municipal

Le 20 août 2019, le conseil adoptait la résolution CM 19 0930 (assemblée ordinaire du 19 août 2019) qui se lit comme suit :

« Et résolu :

- 1. de 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;*
- 2. de 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 ».*

Période succédant la demande du conseil municipal

À la date butoir du 30 septembre, nous n'avions pas reçu le modèle du rapport préélectoral. Au courant des mois qui ont suivi, des rencontres ont été organisées afin de discuter de projets de tables des matières du rapport préélectoral reçus. Dans l'attente du modèle de rapport, nous avons poursuivi nos travaux sur les processus importants et d'analyse quant aux implications de ce type de mandat.

Le 25 novembre 2019, l'administration municipale déposa le Budget 2020 préparé par le Service des finances où on y retrouve leur définition du rapport préélectoral :

« Un rapport vérifié, déposé avant les élections, permettra aux partis politiques municipaux de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville de Montréal ».

« Ce rapport préélectoral sera un outil de transparence budgétaire qui s'ajoutera au processus budgétaire 2021-2022 ».

En février 2020, étant toujours dans l'attente d'un modèle de rapport préélectoral, nous jugeons approprié de déposer un rapport de suivi au conseil municipal afin de l'informer qu'à ce jour nous ne sommes pas en mesure de déterminer si nous pourrions répondre à leur demande, puisque nous n'avons pas reçu les éléments nécessaires à notre analyse (voir lettre déposée au conseil municipal du 24 février 2020 à l'annexe A). Des rencontres avec l'administration municipale avaient eu lieu préalablement pour les avertir de cette impasse.

En réponse à cette lettre, le président du comité exécutif dépose une lettre au conseil municipal qui est adressée à la vérificatrice générale (voir l'annexe B).

À la suite du dépôt de notre lettre au conseil municipal, un échéancier préparé par l'administration municipale nous a été remis ainsi qu'une table des matières bonifiée. L'administration municipale s'est aussi engagée à produire, un modèle projet du rapport préélectoral, au 30 juin 2020.

Nous avons déposé au conseil municipal du 23 mars 2020 un autre rapport de suivi faisant état de l'avancement du dossier depuis le 24 février (voir l'annexe C). Une résolution a aussi été adoptée par le conseil municipal pour allouer un budget supplémentaire au BVG de 900 000 \$ pour ce dossier.

6.3. Respect des normes professionnelles

Il est primordial de comprendre que tous les travaux de certification effectués par le BVG sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification publiées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ceci nous permet d'assurer la qualité et la crédibilité de nos rapports.

Ces normes établissent entre autres des « conditions préalables à la réalisation d'une mission », conditions qui doivent être remplies afin d'être en mesure d'accepter une mission devant être effectuée en accord avec ces normes. Ces conditions exigent de tenir compte de certains éléments, incluant :

- **le caractère approprié de l'objet de la mission**, à savoir si l'objet de la mission est clairement identifiable, peut faire l'objet d'une mesure ou d'une évaluation cohérente par rapport aux critères applicables et peut être soumis à des procédures en vue de l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés pour étayer l'expression du niveau d'assurance requis dans les circonstances;
- **la disponibilité de critères valables**, à savoir si les critères appliqués dans la préparation de l'information sur l'objet considéré sont valables au regard des conditions de la mission et présentent les caractéristiques énoncées dans les normes;
- **la possibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires** pour étayer la conclusion, à savoir si des éléments probants fiables sont disponibles et accessibles.

Nous devons nous assurer que ces conditions minimales sont satisfaites afin de répondre à la demande du conseil municipal.

6.4. Conclusion

Bien que nous ayons reçu plus d'informations quant au contenu du rapport préélectoral, nous poursuivons nos travaux d'analyse afin de déterminer l'ampleur du besoin en ressources humaines, que ce soit à l'interne, des spécialistes et au niveau monétaire que nous devons dédier à ce mandat spécial qui est une première dans le milieu municipal au Canada. En parallèle, l'audit des processus importants que nous avons entrepris en juillet 2019 se poursuit. Au-delà de tout cela, nous devons nous assurer que nous pourrions réaliser ce mandat en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification du Conseil des normes et de certification de CPA Canada tout en sachant que notre échéancier pour le faire est maintenant de moins de 18 mois.

ANNEXE A

LETTRE DÉPOSÉE AU CONSEIL
MUNICIPAL DU 24 FÉVRIER 2020

Le 24 février 2020

Aux membres du conseil municipal
de la Ville de Montréal
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Objet : Audit d'un rapport préélectoral par la vérificatrice générale
de la Ville de Montréal**

Aux Membres du conseil municipal,

La présente vise à vous communiquer un état de la situation concernant le mandat cité en rubrique.

Le 20 août 2019, le conseil municipal adoptait la résolution CM19 0930, lors de l'assemblée ordinaire du 19 août 2019, qui se lit comme suit :

Et résolu :

- 1) « ... de 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 »;
- 2) « ... de 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 ».

Comme indiqué dans la mise en contexte du budget 2020, le « rapport préélectoral sera un nouvel outil de transparence budgétaire qui s'ajoutera au processus budgétaire 2021-2022. Afin d'assurer la mise en place de cet outil, des travaux préparatoires seront entrepris dès l'année 2020 ».

La réalisation d'un mandat d'audit sur cet outil de transparence budgétaire souhaitée pour le prochain exercice démocratique municipal commande toutefois certaines précautions.

Fondement législatif et crédits

Le mandat confié s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* lequel prévoit que « ... le vérificateur 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 requête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales ».

L'échéancier

Selon les informations obtenues auprès de diverses instances consultées, à qui un mandat semblable est confié, l'audit d'un rapport préélectoral requiert des efforts soutenus pendant plus de trois ans. Cette information fut communiquée à plusieurs reprises à l'administration municipale depuis le début de l'année 2018, moment où ce possible mandat fut évoqué publiquement.

En plus des nombreux autres suivis effectués depuis, j'ai signifié lors du comité de vérification et de la commission des finances publique du 19 juin 2019, ainsi que dans l'échéancier préliminaire remis au président du comité exécutif, que le contenu du rapport devait m'être communiqué au plus tard le **30 septembre 2019**. Je considérais alors que le retard pouvait potentiellement être rattrapé, moyennant des efforts et des ressources additionnels à déployer,

Or, à moins de 20 mois de la date de livraison du rapport d'audit requis par le conseil municipal, nous sommes toujours en attente du contenu du rapport préélectoral. Bien que des projets de table des matières nous aient été remis, nous ne considérons pas que ceci soit suffisant pour nous informer adéquatement du contenu de ce rapport.

Vous comprendrez que, sans cette information, nous ne pouvons pas déterminer à la fois l'ampleur des ressources nécessaires à la réalisation de ce mandat, mais plus fondamentalement encore, notre capacité même à réaliser un audit sur ce rapport préélectoral compte tenu du temps déjà écoulé.

Respect des normes professionnelles

L'objet du rapport requis par le conseil municipal commande à ce que le niveau de certification soit clairement défini. Il en va de la neutralité de l'exercice et de son impact dans l'exercice démocratique municipal.

À ce chapitre, il est primordial de comprendre que tous les travaux de certification effectués par le Bureau du vérificateur général de la ville de Montréal sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification publiées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ceci nous permet d'assurer la qualité et la crédibilité de nos rapports.

Ces normes établissent entre autres des « conditions préalables à la réalisation d'une mission », conditions qui doivent être remplies afin d'être en mesure d'accepter une mission devant être effectuée en accord avec ces normes. Ces conditions exigent de tenir compte de certains éléments, dont les suivants :

- **Le caractère approprié de l'objet de la mission**, à savoir si l'objet de la mission est clairement identifiable, peut faire l'objet d'une mesure ou d'une évaluation cohérente par rapport aux critères applicables et peut être soumis à des procédures en vue de l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés pour étayer l'expression du niveau d'assurance requis dans les circonstances;
- **La disponibilité de critères valables**, à savoir si les critères appliqués dans la préparation de l'information sur l'objet considéré sont valables au regard des conditions de la mission et présentent les caractéristiques énoncées dans les normes;
- **La possibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires** pour étayer la conclusion, à savoir si des éléments probants fiables sont disponibles et accessibles.

Étant donné que le contenu du rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal n'a pas encore été précisé par l'administration municipale, je ne suis pas en mesure de déterminer si ces « conditions préalables à la réalisation d'une mission » sont remplies ainsi que les implications pour mon Bureau.

Bien que nous ayons entrepris des travaux sur les processus budgétaires importants, puisque les différents projets de table des matières remis signifiaient la volonté de présenter une colonne budget dans ce rapport, le contenu du rapport préélectoral est une donnée essentielle à la poursuite de nos travaux.

Prochaine étape

Dans un avenir rapproché, l'administration municipale devrait donc préciser le contenu du rapport préélectoral proposé, ainsi que présenter un échéancier pour sa préparation et sa publication.

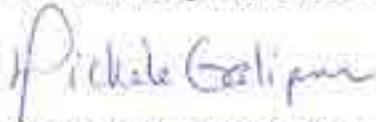
Ce n'est qu'une fois ces informations reçues que je pourrai répondre de façon précise à la demande du conseil municipal quant à ma capacité d'auditer le rapport préélectoral produit par le Service des finances et de présenter les résultats de cet audit au plus tard le 23 septembre 2021, en tenant compte de la nature et de la portée des travaux requis pour supporter ma conclusion.

Vous comprendrez que bien que j'aie l'autorité pour accomplir ce mandat, des crédits budgétaires seront nécessaires afin de ne pas compromettre mes obligations principales. À ce jour, nous n'avons pas reçu confirmation que ces crédits seraient alloués.

Si vous le jugez opportun, je me rendrai disponible pour vous présenter les démarches complètes et documentées que nous avons entreprises depuis janvier 2018.

Veillez recevoir, aux Membres du conseil municipal, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,



Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

MG/dds

ANNEXE B

**LETTRE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ
EXÉCUTIF DÉPOSÉE AU CONSEIL
MUNICIPAL, EN RÉPONSE
À LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE**

Cabinet du maire et du comité exécutif
Hôtel de ville
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C8
www.ville.montreal.qc.ca

Le 24 février 2020

Madame Michèle Galipeau
Vérificatrice générale
Bureau du vérificateur
1550, rue Metcalfe, suite 1201
Montréal (Québec) H3A 3P1

Madame la Vérificatrice générale,

Par la présente lettre, j'accuse réception de votre lettre envoyée le 24 février 2020.

Comme vous le savez, suivant l'adoption de la résolution CM19 0930 le 19 août 2019, le Service des finances a été mandaté de produire un rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal au plus tard le 30 juin 2021. Par cette même résolution, la Vérificatrice générale de la Ville de Montréal est également mandatée d'auditer ce rapport et de présenter cet audit au plus tard le 23 septembre 2021.

Le Service des finances a donc été mandaté de s'assurer de déployer tous les efforts requis pour satisfaire aux exigences de ce mandat et ce, en respect des délais prescrits par la résolution ci-dessus mentionnée.

À cet effet, et à travers le processus budgétaire de cet automne, le Service des finances a travaillé à mieux préciser le contenu du rapport préélectoral. La table des matières détaillée, qui est le résultat de ces travaux, m'a ensuite été présentée pour validation.

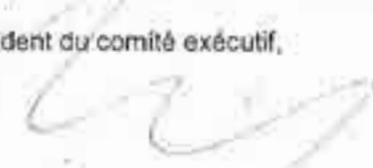
Jugeant que cette dernière permettait de répondre au mandat du Conseil, cette table des matières détaillée a été présentée au Comité de vérification pour information en présence de la Vérificatrice générale.

Votre lettre me laisse croire qu'en dépit de la table des matières détaillée présentée, il y a lieu qu'une clarification du mandat donné à la Vérificatrice générale soit faite par le Conseil municipal.

Nonobstant ceci, je tiens à préciser que le Service des finances travaille actuellement sur un plan de travail qui lui permettra de déposer, conformément au mandat qui lui a été confié, un rapport préélectoral au plus tard le 30 juin 2021.

Je vous prie de croire, Madame la Vérificatrice générale, l'expression de mes salutations distinguées.

Le président du comité exécutif,


Benoit Dorais

ANNEXE C

**DÉPÔT AU CONSEIL MUNICIPAL
DU 23 MARS 2020 D'UN AUTRE
RAPPORT DE SUIVI FAISANT ÉTAT
DE L'AVANCEMENT DU DOSSIER
DEPUIS LE 24 FÉVRIER 2020**

Le 18 mars 2020

Aux membres du conseil municipal
de la Ville de Montréal
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Objet : Rapport préélectoral – suivi de la lettre déposée par la vérificatrice générale au conseil municipal du 24 février 2020

Aux membres du conseil municipal,

Pour faire suite au dépôt de la lettre au conseil municipal du 24 février 2020, nous avons constaté les progrès suivants quant au dossier du rapport préélectoral :

- Le 4 mars 2020, lors d'une rencontre organisée par l'administration municipale et le président du comité exécutif, un échéancier détaillé nous a été transmis.
- Lors de la rencontre de suivi du 10 mars 2020, le Service des finances nous a remis une table des matières bonifiée avec un contenu élaboré pour chaque section de celle-ci, afin de nous permettre de mieux comprendre ce que ce rapport contiendra.
- Le 12 mars 2020, nous avons transmis au Service des finances une trentaine de questions sur cette table des matières élaborée. L'administration municipale doit nous revenir sous peu avec les réponses à ces questions.

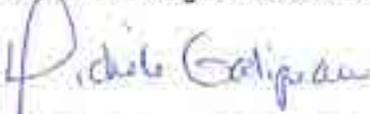
Ainsi, comme demandé dans notre lettre déposée au conseil municipal du 24 février 2020, à la fois un échéancier et un contenu plus détaillé nous ont été fournis.

Nous poursuivons nos travaux sur ce dossier.

Par ailleurs, en ce qui concerne notre demande de budget supplémentaire, étant donné les événements récents et la nécessité de présenter préalablement notre demande au Comité de vérification et à la Commission des finances, nous vous reviendrons ultérieurement.

Veillez recevoir, aux membres du conseil municipal, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,



Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

MG/dds



7.

Situation du Bureau du vérificateur général

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

7. Situation du Bureau du vérificateur général	545
7.1. Résultats financiers	545
7.2. Nombre de rapports d'audit produits	546
7.3. Ressources humaines	547
7.3.1. Portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre	548
7.3.2. Utilisation du temps	551
7.3.3. Taux de roulement du personnel	553
7.3.4. Taux d'absentéisme	553
7.3.5. Nombre d'heures et coût de la formation	553
7.3.6. Accès à l'égalité en emploi	554
7.4. Contrats de services professionnels	554
7.5. Inspection professionnelle	555
7.6. Reddition de comptes - allégations	556
7.7. Reddition de comptes – demandes d'accès à l'information	558
7.8. Infrastructure technologique	558
7.9. Rayonnement	558



7. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Ce chapitre présente les faits saillants des résultats obtenus pour l'année 2019 quant à l'accomplissement du mandat du vérificateur général et de l'utilisation des ressources à cette fin. Plus spécifiquement, nous présentons différents indicateurs afin de permettre au lecteur d'apprécier la performance du Bureau du vérificateur général (le Bureau).

Les indicateurs présentés sont :

- Les résultats financiers;
- Le nombre de rapports d'audit produits;
- Les ressources humaines :
 - Le portrait actuel et futur des effectifs,
 - L'utilisation du temps,
 - Le taux de roulement du personnel,
 - Le taux d'absentéisme,
 - Le nombre d'heures moyen et le coût de la formation,
 - L'accès à l'égalité en emploi.
- Contrats de services professionnels;
- Reddition de comptes sur les allégations;
- Reddition de comptes sur les demandes d'accès à l'information.

7.1. Résultats financiers

Pour l'année 2019, les dépenses de fonctionnement du Bureau se sont élevées à 5 M\$ comparativement au budget de 6,01 M\$. Cet écart favorable s'explique essentiellement par les mouvements au niveau du personnel soit les postes demeurés vacants comblés au cours du deuxième semestre de l'année 2019 ainsi que par un congé de maternité, le congé de maladie de deux employés et finalement le départ de deux ressources. En revanche, au cours du deuxième semestre de 2019, nous avons doté quatre postes avec des ressources externes, soit deux postes d'auditeurs principaux en audit des technologies de l'information (TI), deux nouveaux postes de conseiller en audit financier ainsi que le poste d'auditeur principal laissé vacant suite au départ d'une employée en juin dernier. De plus, deux employés du Bureau ont été promus. La figure 1 illustre les résultats financiers du Bureau des trois 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 vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2019, ont été audités par un auditeur indépendant mandaté par la Ville de Montréal (la Ville). Le rapport de l'auditeur indépendant est présenté à l'annexe 9.2.

7.2. Nombre de rapports d'audit produits

Le tableau 1 détaille le nombre de rapports produits au cours des trois dernières années pour l'audit des états financiers, de conformité réglementaire ainsi que de performance et des TI.

Tableau 1 – **Nombre de rapports d'audit produits de 2017 à 2019**

RAPPORT ANNUEL DE RÉFÉRENCE	ÉTATS FINANCIERS	CONFORMITÉ	OP ET TI	NOMBRE TOTAL DE RAPPORTS D'AUDIT
2017	17	2	9	28
2018	9	1	11	21
2019	9	1	10	20

La réduction du nombre de rapports émis depuis 2017 s'explique essentiellement par la mise en place de nouvelles façons de faire découlant de l'adoption en avril 2018 du projet de loi 155. Faisant suite à notre analyse, nous avons ainsi jugé approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier pour la Ville et pour 5 des 11 organismes du périmètre comptable. Cette approche a été maintenue pour 2019. Notre budget est donc réduit de 390 500 \$ depuis 2018 afin de refléter cette nouvelle réalité.

7.3. Ressources humaines

Le Bureau est reconnu pour son travail de qualité et la pluralité de ses compétences et expériences. Ceci constitue un atout majeur pour donner aux élus et aux citoyens un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics. Le Bureau compte une trentaine de professionnels qualifiés comprenant comptables, ingénieur, avocat ainsi que des spécialistes en administration des affaires et en TI. Le personnel du Bureau détient une variété de certifications comme la comptabilité publique (CPA), l'audit financier (CPA, auditeur), l'audit interne (CIA), l'audit de système d'information (CISA et CISSP), le droit (avocat) et l'ingénierie (Ing.).

La philosophie du Bureau est, d'une part, de disposer à l'interne d'une équipe de professionnels expérimentés qui, collectivement, possèdent l'expertise liée aux différentes sphères d'activités professionnelles de la Ville, et ce, en lien avec les champs d'action du Bureau soit l'audit financier, l'audit de performance ainsi que l'audit de conformité aux lois et règlements. D'autre part, elle est de s'adjoindre 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 vérificateur général juge approprié de poursuivre des travaux et parfois pour combler temporairement le manque de ressources lié aux différents congés ou postes vacants.

7.3.1. Portrait actuel et futur de la main-d'oeuvre

Le tableau 2 présente l'évolution de l'effectif aux 31 décembre des années 2017 à 2019.

Tableau 2 – **Évolution de l'effectif aux 31 décembre des années 2017 à 2019**

ANNÉE	NOMBRE TOTAL D'EMPLOYÉS
2017	29
2018	28
2019	30

Le nombre d'employés au 31 décembre 2019 s'établissait à 30. Durant l'année, deux ressources ont quitté. Par contre, quatre nouvelles ressources se sont jointes au Bureau soit deux ressources au niveau de l'équipe de l'audit des TI et deux ressources au sein de l'équipe d'audit financier. De plus, deux ressources du Bureau ont accédé à un poste de niveau supérieur.

Le tableau 3 illustre l'état de l'effectif du Bureau, par direction ainsi que par postes autorisés et pourvus en date du 31 décembre 2019.

Tableau 3 – **État de l'effectif au 31 décembre 2019**

DIRECTIONS	POSTES		
	AUTORISÉS	COMBLÉS	À POURVOIR
Bureau de la vérificatrice générale	4	3	1
Audit financier et administration	13	12	1
Rapport préélectoral	1	1	
Audit de performance et de conformité	11	9	2
Audit des technologies de l'information	7	5	2
TOTAL	36	30	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 Bureau, à revoir nos besoins en termes de dotation et de relève. Ce plan a été complété au début 2019 et un suivi vous est présenté au chapitre 8.

Conséquemment, la structure organisationnelle du Bureau a été revue en 2019. Ainsi, quatre nouveaux postes ont été créés, soit un poste d'auditeur principal à la Direction de l'audit de performance et de conformité, deux postes de conseiller au sein de la Direction de l'audit financier et administration et un poste de conseiller à la Direction de l'audit des TI. Pour faire suite à des promotions à l'interne, un poste de conseiller à la Direction de l'audit des TI et un poste d'agent à la Direction de l'audit financier sont devenus vacants. De plus, nous avons affecté une ressource de la Direction de l'audit financier à la Direction du rapport préélectoral. Finalement, le poste de juricomptable a été aboli au cours de l'année.

Le tableau 4 illustre l'évolution de l'effectif du Bureau par Direction ainsi que par postes au cours de l'année 2019.

Tableau 4 – Évolution de l'effectif au cours de l'année 2019

DIRECTIONS	POSTES AU 31 DÉCEMBRE 2018	POSTES CRÉÉS	TRANSFERT	POSTE ABOLI	POSTES AU 31 DÉCEMBRE 2019
Bureau de la vérificatrice générale	5			1	4
Audit financier et administration	12	2	(1)		13
Rapport préélectoral			1		1
Audit de performance et de conformité	10	1			11
Audit des technologies de l'information	6	1			7
TOTAL	33	4	-	1	36

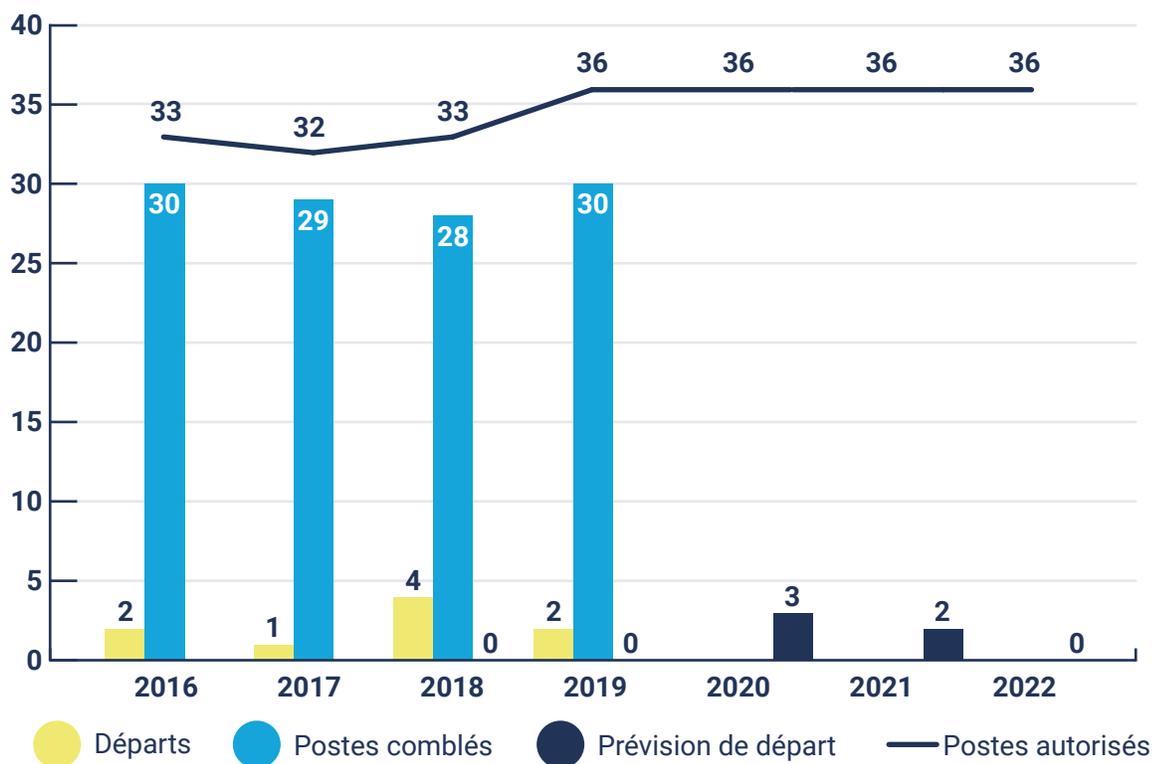
À la fin de l'année 2019, nous comptons six postes vacants, comparativement à cinq l'an dernier. L'augmentation des postes vacants est essentiellement attribuable aux quatre postes créés, lesquels étaient toujours non pourvus au 31 décembre 2019 et aux deux postes laissés vacants à la suite des promotions à l'interne.

Néanmoins, au cours des premiers mois de 2020, deux auditeurs principaux au sein de la Direction de l'audit de performance et un adjoint à la Direction du Bureau sont entrés en fonction. De plus, les deux postes vacants au sein de la Direction de l'audit des TI étaient en dotation au moment de mettre sous presse le présent rapport annuel.

Nous espérons que ces recrutements nous permettront de mettre en place une relève pour pallier aux départs à la retraite imminents de certaines ressources d'expérience du Bureau.

La figure 2 sur l'évolution et la prévision de la main-d'œuvre du Bureau, de 2016 à 2022 démontre l'importance d'avoir mis en place au cours des deux 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 Bureau.

Figure 2 – **Évolution et prévision de la main-d'œuvre de 2016 à 2022**



Les efforts de recrutement de 2018 et 2019 commencent à porter ses fruits malgré le fait qu'au 31 décembre 2019 la situation demeure la suivante :

- Six postes étaient vacants au 31 décembre 2019; cependant certains postes ont déjà été pourvus en date de publication de ce rapport;
- Cinq départs sont prévus d'ici la fin de 2022, incluant un des quatre membres du personnel de la Direction du Bureau.

7.3.2. Utilisation du temps

Les figures 3 et 4 présentent la répartition des heures totales et celle des heures travaillées des membres du Bureau pour les trois dernières années.

Figure 3 – Répartition des heures totales

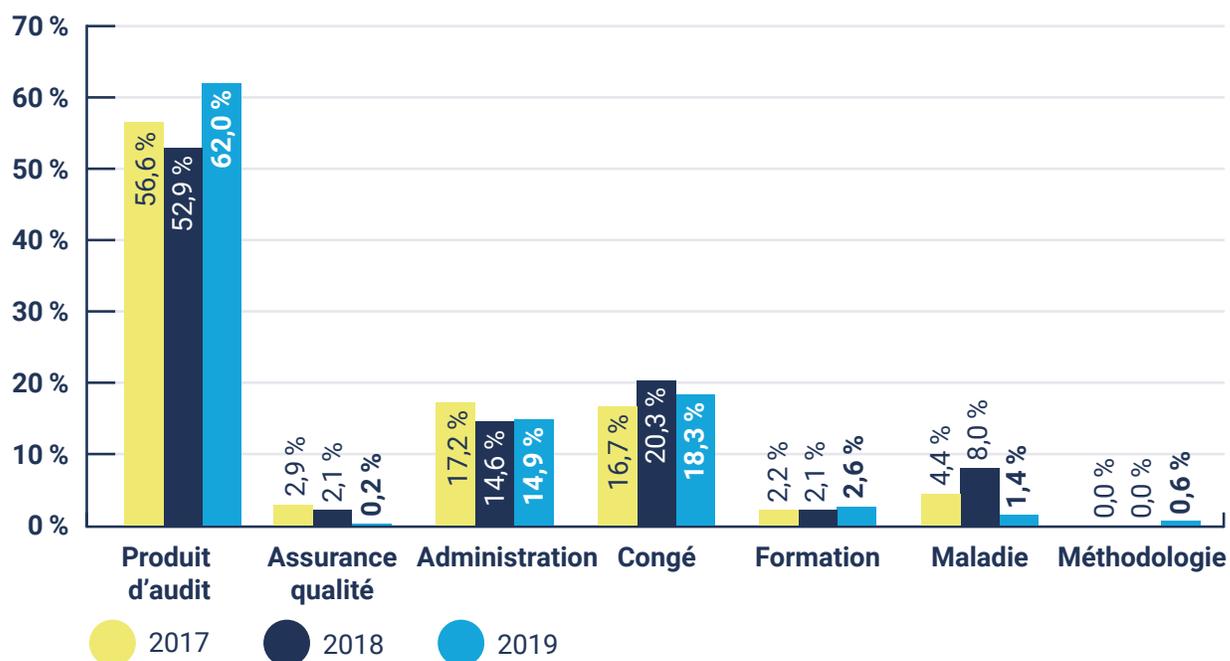
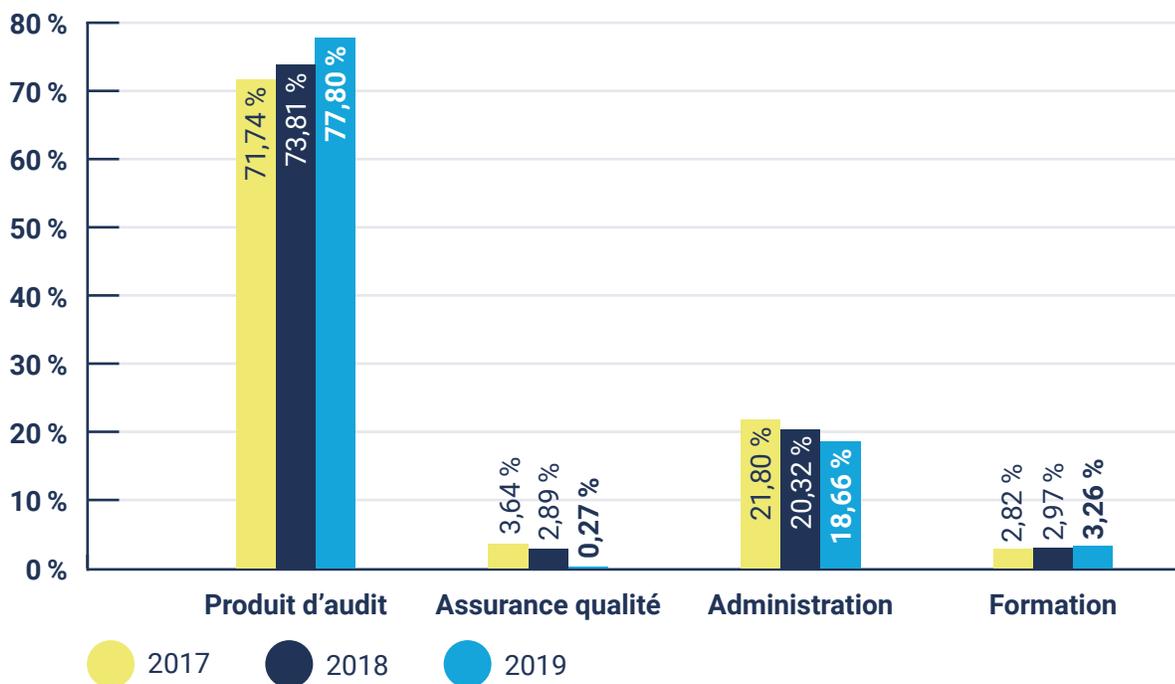


Figure 4 – Répartition des heures travaillées, par activité



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 4 montrent une légère baisse de 1,7 % entre 2018 et 2019 au niveau des heures travaillées consacrées aux activités d'administration.

La baisse des heures travaillées en assurance qualité s'explique par le congé de maternité d'une ressource au cours de 2019. Ces heures ont été effectuées par des consultants externes nous permettant ainsi de respecter les normes de CPA Canada pour les missions d'audit.

D'autres indicateurs liés à l'utilisation du temps ainsi qu'au taux de roulement du personnel sont présentés dans les tableaux 5 à 7.

7.3.3. Taux de roulement du personnel

Tableau 5 – **Taux de roulement du personnel**

	2017	2018	2019
Taux de roulement	3,4 %	14 %	6,9 %

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 deux départs au cours de 2019.

7.3.4. Taux d'absentéisme

Tableau 6 – **Taux d'absentéisme**

	2017	2018	2019
Taux d'absentéisme	3,9 %	8,0 %	1,4 %

Le taux d'absentéisme a diminué de 6,6 % entre 2018 et 2019 essentiellement dus à un retour au travail à la suite des congés de maladie de longue durée.

7.3.5. Nombre d'heures et coût de la formation

Tableau 7 – **Nombre d'heures et coût de la formation**

	2017	2018	2019
Moyenne d'heures de formation par employé	41	39	47
Ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale	2,9 %	2,8 %	3,5 %

Comme préconisé au plan stratégique, la formation des ressources est une priorité pour le Bureau. Par conséquent, la moyenne d'heures consacrées à la formation a augmenté de 39 à 47 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 0,7 %. Soulignons que l'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %.

7.3.6. Accès à l'égalité en emploi

À l'instar de la Ville, le Bureau porte une attention particulière aux questions d'égalité en emploi. La répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*, au 31 décembre des trois dernières années, est présentée dans le tableau 8.

Tableau 8 – Représentation des groupes visés

GRUPE VISÉ	2017	2018	2019
Hommes	41,4 %	39,3 %	40 %
Femmes	58,6 %	60,7 %	60 %

GRUPE VISÉ	2017	2018	2019
Autochtones	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Minorités visibles	6,9 %	7,14 %	3,33 %
Minorités ethniques	6,9 %	3,57 %	3,33 %
TOTAL	13,8 %	10,71 %	6,66 %

La représentation féminine au sein de notre effectif est demeurée stable au cours de la dernière année. Nous dénombrons plus de 20 femmes au sein de notre effectif de 30 employés.

7.4. Contrats de services professionnels

Les honoraires professionnels représentent la deuxième charge en importance, après la rémunération et les avantages sociaux du Bureau. Il s'adjoint de professionnels pour répondre à des besoins ponctuels de main-d'œuvre dans la période de pointe des états financiers ou pour combler temporairement le manque de ressources liées aux différents congés ou postes vacants et afin de recourir à des experts hautement spécialisés dans des domaines reliés à nos sujets d'audit ou pour des fins administratives. Finalement, puisque notre Bureau a une gestion administrative indépendante de la Ville, des contrats ont été adjugés afin de supporter notre infrastructure. Les charges d'honoraires professionnels au 31 décembre 2019 s'élevaient à 506 584 \$ (806 988 \$ en 2018) (voir la répartition dans le tableau 9).

La LCV (RLRQ, c. C-19) autorise le vérificateur général 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 vérificateur général dispose d'une indépendance relativement à ses processus contractuels. Cependant, le vérificateur général 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 9 – **Honoraires professionnels**

DIRECTIONS	2019	2018
Audit financier	27,5 %	44 %
Audit de performance et de conformité	19,3 %	13 %
Audit des technologies de l'information	22,4 %	10,4 %
Administratifs	30,8 %	32,6 %

7.5. Inspection professionnelle

Le Bureau a fait l'objet, en septembre 2019, d'une inspection par 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.

L'inspection 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 Bureau a satisfait dans tous les aspects significatifs aux exigences du programme d'inspection professionnel.

7.6. Reddition de comptes - allégations

Les allégations peuvent être communiquées au Bureau par courriel, par courrier, par téléphone ou en personne. Il est important de souligner que le Bureau dispose d'une boîte de courriel spécifiquement créée à cette fin et hautement sécurisée, puisqu'elle est hébergée par un service de messagerie extérieur à celui de la Ville.

Les allégations reçues sont traitées en fonction de critères de priorité, comme la nature de l'allégation et le degré de risque en cause. Chaque allégation fait l'objet d'un dossier rigoureusement documenté et sécurisé.

Pour toutes les autres allégations reçues, nous procédons à une évaluation préliminaire afin d'établir la pertinence d'entreprendre une enquête ou non. Cette pertinence est notamment en fonction de la nature de l'allégation, du caractère probant des renseignements signalés et des risques en cause. Néanmoins, aucune évaluation préliminaire n'est effectuée lorsque l'objet de l'allégation ne concerne pas le mandat confié au vérificateur général ou lorsque celle-ci est trop imprécise pour nous permettre d'entreprendre une analyse. Respectivement pour ces situations, le dossier est soit transféré à une autre instance de la Ville, soit fermé sans qu'aucune démarche soit entreprise.

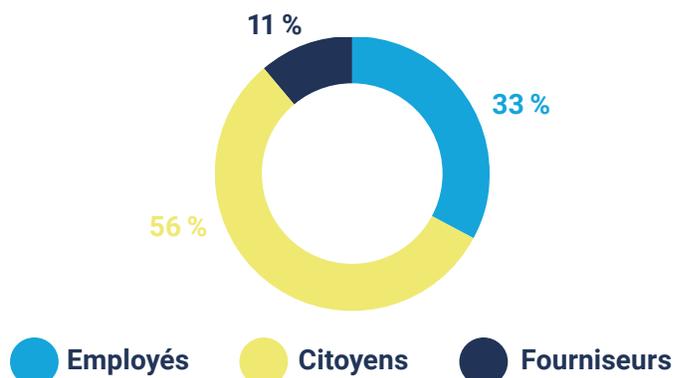
S'il s'avère pertinent d'entreprendre une enquête, celle-ci est réalisée en conformité avec les pratiques reconnues en matière de juricomptabilité. Au terme de l'enquête, un rapport peut être produit et communiqué à l'administration municipale. Dans les cas d'indices d'actes criminels, les résultats de nos travaux sont communiqués aux autorités compétentes.

En 2019, nous avons reçu 9 allégations et 89 % des allégations ont été traitées au cours de l'année. Elles ont été fermées pour les raisons suivantes :

- Travaux d'enquête terminés (4 allégations);
- Transfert à une autre instance, car l'allégation ne cadrerait pas avec le mandat confié au vérificateur général (4 allégations).

La figure 5 présente les sources des allégations reçues.

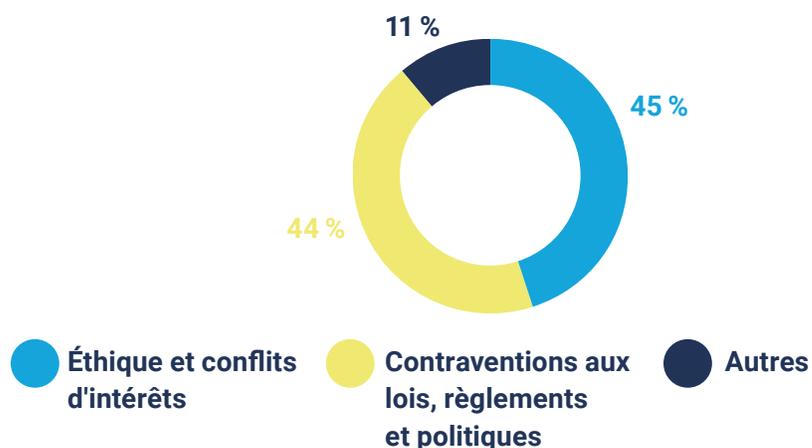
Figure 5 – **Récapitulatif des allégations reçues en 2019 par source**



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 vérificateur général ne peut être contraint à faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l’exercice de ses fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. À cette loi s’ajoutent aussi les dispositions de l’article 41 sur la *Loi sur l’accès à l’information*.

Nous avons regroupé dans la figure 6 les allégations reçues par catégories d’actes répréhensibles allégués.

Figure 6 – **Récapitulatif des allégations reçues en 2019 par catégorie**



7.7. Reddition de comptes – demandes d'accès à l'information

Depuis l'adoption du projet de loi 155, les demandes d'accès à l'information touchant le vérificateur général doivent lui être transmises directement. Au courant de 2019, nous n'avons pas reçu de demandes d'accès à l'information.

7.8. Infrastructure technologique

Le Bureau dispose de serveurs séparés de la Ville. Le Bureau 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 Bureau de travailler à distance, et ce, en toute sécurité.

7.9. Rayonnement

Plusieurs membres du Bureau 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 Bureau d'être à l'affût des changements qui impacteront notre travail dans le futur.

Tableau 10 – **Activités de rayonnement**

	ORGANISME	MEMBRE
Annie Cédillotte, <i>vérificatrice principale - audit financier et administration</i>	Ordre des CPA du Québec	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail technique- certification
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
Michèle Galipeau, <i>vérificatrice générale</i>	Fondation canadienne de l'audit et de la responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'administration • Comité sur la gouvernance • Comité sur le développement des capacités au pays
	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 Bureau, mais aussi la profession de vérificateur législatif municipal.



8.

Reddition de comptes - Plan stratégique 2019-2023

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

8. Reddition de comptes - Plan stratégique 2019-2023	565
8.1. Introduction	565
8.2. Reddition de comptes	566
8.2.1. Orientation 1 - Accroître la valeur ajoutée des interventions	567
8.2.2. Orientation 2 - Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux	572
8.2.3. Orientation 3 - Assurer la pérennité des compétences de l'équipe	574



8. REDDITION DE COMPTES - PLAN STRATÉGIQUE 2019-2023

8.1. Introduction

L'année 2019 représente la première 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 :

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

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

8.2. Reddition de comptes

Nous avons orienté nos travaux d'audit et administratifs pour nous permettre de réaliser les objectifs en respect des cibles que nous nous étions fixés pour 2019. De plus, afin d'atteindre certains des objectifs du plan stratégique 2019-2023, tout en mobilisant les différentes équipes d'audit, nous avons créé en 2019 quatre comités de travail composés de membres du Bureau du vérificateur général (BVG) à l'exclusion du personnel de la direction. Ces comités ont énoncé des constats ainsi que des pistes de solutions afin de permettre au comité de direction de prendre des décisions éclairées quant aux meilleures avenues pour atteindre les objectifs que nous avons établis. Un suivi quant aux solutions retenues est conduit par le vérificateur général adjoint désigné auprès de chaque comité.

Tableau 1 - Liste des comités de travail

ORIENTATIONS	COMITÉ	OBJECTIFS
ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES INTERVENTIONS	A	Réaliser des audits pour les organismes visés à l'article 107.7, paragraphe 3. Maintenir notre présence en audit financier.
	B	Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.
	C	Faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes.
ASSURER LA PÉRENNITÉ DES COMPÉTENCES DE L'ÉQUIPE	D	Attirer et fidéliser les meilleures ressources pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise.

8.2.1. Orientation 1 - Accroître la valeur ajoutée des interventions

Afin d'accroître la valeur ajoutée de nos interventions, nous nous sommes fixé douze objectifs à réaliser au cours des années 2019 à 2023. Le tableau 2 expose les résultats par objectif fixé pour l'orientation 1.

Tableau 2 - **Reddition de comptes – Orientation 1**

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTATS
Enrichir le processus de sélection des audits de performance.	• Mise en place d'une nouvelle matrice de risques.	2019	Complété
	• Mise à jour de la matrice de risques.	Annuellement à partir de 2020.	Sera effectué au 2 ^e semestre de 2020.
	• Enrichissement de l'exercice de vigie.	2019	Complété
Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent.	• 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.	Cible atteinte en 2019.
Mener des audits de performance axés sur le développement durable.	• Nombre de mandats d'audit de performance comportant une dimension de développement durable.	Au minimum un mandat par année.	Cible atteinte en 2019.
Mener des audits de performance en technologies de l'information.	• Nombre de mandats d'audit de performance axé sur les technologies de l'information.	Au minimum, deux mandats par année.	Cible atteinte en 2019.
Mener des audits axés sur la cybersécurité.	• Nombre de mandats d'audit de performance axé sur la cybersécurité.	Au minimum, un mandat par année.	Cible atteinte en 2019.

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTATS
Mener des audits de performance portant sur des enjeux majeurs concernant la conformité aux lois et aux règlements.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de mandats d'audit de performance portant sur des enjeux majeurs concernant la conformité aux lois et aux règlements. 	Au minimum, un mandat par année.	Cible atteinte en 2019.
Réaliser des audits pour les organismes visés à l'article 107.7, paragraphe 3.	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'une stratégie d'intervention. • Mise en place de la stratégie. 	2019 2020	Le rapport du comité de travail a été déposé et présenté à l'automne 2019.
Réaliser des travaux d'audit quant aux organismes ayant bénéficié de contributions de la Ville de Montréal.	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'une stratégie d'intervention. • Mise en place de la stratégie. 	Complété 2019	Nous avons appliqué la stratégie d'intervention en 2019.
Maintenir notre présence en audit financier.	<ul style="list-style-type: none"> • Révision de notre stratégie d'intervention en audit financier. 	Une fois par année	<p>Nous avons maintenu la même stratégie que pour l'audit financier en 2018.</p> <p>Le rapport du comité de travail a été déposé et présenté à l'automne 2019.</p>

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTATS
Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations.	• Production des tableaux de gestion visant à favoriser la réflexion sur l'approche actuelle de suivi des recommandations.	2019	Complété. Des tableaux ont été produits et présentés au comité de vérification.
	• Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle quant au suivi des recommandations.	2020	Le rapport du comité de travail a été déposé et présenté à l'automne 2019.
	• Évaluation du degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations.	2021 et années suivantes.	
Mettre en place des processus pour se conformer à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> .	• Ajout des informations au site web et formulaire de demande.	Complété	
	• Rédaction des directives et des procédures.	2019	Complété
	• Mise en place des suivis pour répondre au délai requis par la loi.	2019	Un onglet a été créé sur le site du BVG à cet effet.
Faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes.	• Développement de documents expliquant la démarcation de la mission du vérificateur général avec les interventions du Bureau de l'inspecteur général, du contrôleur général, de l'Ombudsman et du groupe de performance organisationnelle de la Ville.	2019	Le rapport du comité de travail a été déposé et présenté à l'automne 2019.
	• Refonte du site web du BVG.	2019	

Enrichir le processus de sélection des audits de performance

Nous nous sommes dotés d'une nouvelle matrice de risques afin de nous guider dans la planification de missions d'audit à valeur ajoutée. Cet outil sera mis à jour annuellement afin de refléter toute modification dans l'environnement administratif, normatif et législatif de la Ville de Montréal (la Ville) et des organismes que nous pouvons auditer.

Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent

Nous avons conduit en 2019 un mandat sur la *Gestion des programmes municipaux d'habitation découlant de l'entente-cadre « Réflexe Montréal »* qui transfère les pouvoirs et des responsabilités en matière d'habitations à la Ville.

Mener des audits de performance axés sur le développement durable

Deux mandats ont été réalisés à cet effet, soit un premier sur la *Protection des milieux naturels* et un deuxième sur la *Gestion du plan d'adaptation des changements climatiques*.

Mener des audits de performance en technologies de l'information Mener des audits axés sur la cybersécurité

Trois mandats d'audit ont été effectués en technologies de l'information soit la *Gestion des accès logiques (SIMON, PAIE, OASIS)*, la *Gestion du bureau de projets* et la *Gestion de l'informatique grise*. Nous avons aussi complété un mandat de *Tests d'intrusion logique*.

Mener des audits de performance portant sur des enjeux majeurs concernant la conformité aux lois et aux règlements

Un mandat sur la *Gestion de la conformité et de la sécurité des réservoirs de produits pétroliers* a été fait en 2019.

Réaliser des audits pour les organismes visés à l'article 107.7, paragraphe 3 Maintenir notre présence en audit financier

Le rapport du comité de travail contenant les constats et recommandations pour ces objectifs a été présenté au comité de direction en décembre 2019. Les plans d'action seront mis en place en 2020. Quant à l'audit financier, 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.

Réaliser des travaux d'audit quant aux organismes ayant bénéficié de contributions de la Ville de Montréal

Nous nous sommes dotés d'un programme d'audit quant 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 en fonction de certains critères comme l'importance des montants et la nature des projets pour lesquels les contributions ont été octroyées. Nous avons appliqué ce programme en 2019. Les résultats de nos travaux sont consignés au chapitre 3 du présent rapport annuel.

Favoriser l'accroissement du taux de mise en œuvre de nos recommandations

Nous avons présenté au comité de vérification 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.

Quant à l'évaluation de la pertinence de notre approche actuelle quant au suivi des recommandations, les constats et recommandations du comité de travail B ont été présentés au comité de direction en décembre 2019. Nous évaluerons les actions recommandées en vue d'une implantation en 2020.

Mettre en place des processus pour se conformer à la *Loi sur l'accès à l'information*

Les procédures ont été développées et le site Internet du BVG comprend maintenant un onglet à cet effet.

Faciliter la compréhension de notre rôle par les élus et les autres parties prenantes

Le rapport du comité de travail contenant les constats et recommandations a été présenté au comité de direction à l'automne 2019. Des travaux quant à la refonte du site Internet ainsi que du développement d'une nouvelle image de marque ont été entrepris. Nous prévoyons compléter le tout en 2020.

8.2.2. 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 au tableau 3.

Tableau 3- **Reddition de comptes – orientation 2**

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTATS
Maintenir la qualité de nos travaux.	• Proportion des travaux évalués répondant aux normes de certification.	100 %	Cible atteinte pour 2019.
	• Vigie des Normes canadiennes de certification.	En continu.	En continu en 2019.
	• Mise à jour du Manuel d'assurance qualité.	Une fois par année.	Sera complété au 2 ^e semestre 2020.
Intégrer la dimension de la conformité aux lois, aux règlements et aux encadrements dans les missions d'audit de performance.	• Proportion des missions d'audit de performance réalisée comportant une dimension sur la conformité aux lois et aux règlements.	100 %	Cible atteinte pour 2019.
Intégrer systématiquement l'évaluation des risques d'irrégularités et de fraude dans les missions d'audit de performance.	• Proportion des missions d'audit réalisées comportant une évaluation des risques d'irrégularités et de fraude.	100 %	Cible atteinte pour 2019.

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	RÉSULTATS
Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir nos pratiques d'audit performantes et favoriser un environnement de travail sans papier.	• Révision des processus du BVG pour lesquels les outils technologiques et les logiciels ont été actualisés ou implantés.	Une fois par année.	Complété pour 2019.
	• Révision de la stratégie visant à favoriser un environnement sans papier.	2019	Complété pour 2019.
	• Mise en place des indicateurs.	2020 et années suivantes.	Sera complété au 2 ^e semestre 2020.

Maintenir la qualité de nos travaux

Nous avons maintenu la qualité de nos travaux en s'assurant tout au long de 2019 de répondre aux normes de certification qui nous régissent et en assurant une constante vigie sur celles-ci. À cet effet, le BVG a fait l'objet, en septembre 2019, d'une inspection par l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPAQ). Le comité d'inspection a conclu que le BVG a satisfait dans tous les aspects significatifs aux exigences du programme d'inspection professionnel.

Quant à la mise à jour de notre manuel d'assurance qualité, elle sera complétée au cours du deuxième semestre 2020.

Intégrer la dimension de la conformité aux lois, aux règlements et aux encadrements dans les missions d'audit de performance

Intégrer systématiquement l'évaluation des risques d'irrégularités et de fraude dans les missions d'audit de performance

Pour chaque mandat réalisé pour 2019, nous nous sommes toujours assurés d'intégrer ces éléments.

Fournir des outils technologiques et des logiciels innovants pour maintenir nos pratiques d'audit performantes et favoriser un environnement de travail sans papier

Nous avons effectué un renouvellement complet de notre parc d'ordinateurs portables en 2019 et une révision des versions de logiciels que nous utilisons. Tous nos dossiers d'audit sont électroniques.

8.2.3. 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 au tableau 4.

Tableau 4- **Reddition de comptes – orientation 3**

OBJECTIF	INDICATEUR	CIBLE	SUIVI 2020
Attirer et fidéliser les meilleures ressources pour réaliser pleinement la mission du BVG et assurer la pérennité de son expertise.	• Élaboration d'une stratégie d'attraction et de fidélisation des talents.	2019	Le rapport du comité de travail a été déposé et présenté à l'automne 2019.
	• Mise en place d'indicateurs.	2020	Sera complété au 2 ^e semestre de 2020.
Promouvoir et soutenir le développement de l'expertise du personnel en fonction des besoins du BVG.	• Établir un parcours de développement d'expertise pour chaque employé.	2020	Sera complété au 2 ^e semestre de 2020.
	• Accorder un nombre minimal de jours de formation par employé.	6 jours par année.	Cible atteinte pour 2019. 6,7 jours par employé en 2019.
Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel.	• Développement d'un programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat.	2019	En cours.
	• Mis en place du programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat.	2020	Reporté à 2021

Attirer et fidéliser les meilleures ressources pour réaliser pleinement la mission du Bureau du vérificateur général et assurer la pérennité de son expertise

Le rapport du comité de travail contenant les constats et recommandations a été présenté au comité de direction en décembre 2019. Nous appliquerons les diverses recommandations pour la mise à jour de notre stratégie d'attraction et de fidélisation des talents.

Promouvoir et soutenir le développement de l'expertise du personnel en fonction des besoins du Bureau du vérificateur général

Le nombre de jours de formation a été de 6,7 jours par employé en 2019. Nous poursuivons la promotion de la formation des membres du BVG. Nous avons débuté l'établissement de parcours d'expertise pour certains employés en 2019. Nous nous assurerons de l'étendre à chaque employé.

Atteindre et maintenir un niveau élevé de mobilisation de notre personnel

Nous avons entrepris le développement d'un programme d'évaluation des compétences, de gestion de la relève, de coaching et de mentorat pour les employés et le terminerons en 2020 pour une mise en place complète en 2021.



9.

Annexes

Rapport annuel 2019
Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

9. Annexes	581
9.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	581
9.2. Annexe 2 – Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal	601



9. ANNEXES

9.1. Annexe 1 – Extraits de la *Loi sur les cités et villes*

RLRQ, chapitre C-19

À jour au 31 décembre 2019

IV.1. – *Vérificateur général*

2001, c. 25, a. 15.

A. – *Nomination*

2018, c. 8, a. 33.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c.8, a.34.

DURÉE DU MANDAT

107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c.8, a. 35.

107.2.1. Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités professionnelles au sein de regroupements de vérificateurs, d'institutions d'enseignement ou de recherche, de comités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.

2018, c. 8, a. 36.

INHABILITÉ

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité, une personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7 ou un organisme visé au paragraphe 3° de cet alinéa;
- 4° une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité, sauf si cette personne a fait partie, durant ces années ou une partie de celles-ci, des employés dirigés par le vérificateur général.

DIVULGATION DES INTÉRÊTS

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 37.

EMPÊCHEMENT OU VACANCE

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

B. – Dépenses de fonctionnement

2018, c. 8, a. 38.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

MONTANT DU CRÉDIT

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur à la somme de A + B + C alors que :

1° A représente 500 000 \$;

2° B représente le produit de 0,13 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 345 000 000 \$ mais inférieure à 510 000 000 \$;

3° C représente le produit de 0,11 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 \$.

RÉSEAU D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

2001, c. 25, a. 15 ; 2001, c. 68, a. 5; 2018, c. 8, a. 39.

C. – Mandat

2018, c. 8, a. 40.

APPLICATION DES POLITIQUES ET NORMES

107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

2001, c. 25, a. 15.

ACCÈS À L'INFORMATION

107.6.1. Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions de cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas par ailleurs détenus par un organisme assujéti à cette loi.

Le vérificateur général transmet sans délai au responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un organisme concerné toute demande qu'il reçoit et qui concerne des documents par ailleurs détenus par cet organisme.

2018, c. 8, a. 41.

PERSONNES MORALES À VÉRIFIER

107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :
 - a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
 - b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
 - c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation;
- 3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :
 - a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;

- b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;
- c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;
- d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;
- e) l'organisme désigné en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de cet article a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 108.2.0.1, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé à l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit :

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20; 2018, c. 8, a. 42.

**VÉRIFICATION
DES AFFAIRES
ET COMPTES**

107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

**POLITIQUES
ET OBJECTIFS**

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales ou organismes visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7.

DROIT

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6; 2018, c. 8, a. 43.

**PERSONNE MORALE
SUBVENTIONNÉE**

107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

**COPIE
AU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL**

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

**DOCUMENTS ET
RENSEIGNEMENTS**

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

**VÉRIFICATION
ADDITIONNELLE**

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

2001, c. 25, a. 15.

**BÉNÉFICIAIRE
D'UNE AIDE**

107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité, par une personne morale ou par un organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, relativement à l'utilisation de l'aide qui a été accordée.

COMPTES ET DOCUMENTS

La municipalité et la personne ou l'organisme qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

RENSEIGNEMENTS

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 44.

RÉGIME OU CAISSE DE RETRAITE

107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

2001, c. 25, a. 15.

ENQUÊTE SUR DEMANDE

107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

2001, c. 25, a. 15.

D. — Rapport

2018, c. 8, a. 45.

RAPPORT ANNUEL

107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général transmet un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre au maire de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme ayant fait l'objet de la vérification.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) ou en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 966.2 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

Le cas échéant, ce rapport indique, en outre, tout fait ou irrégularité concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;
- 7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire d'une municipalité, à une personne morale ou à un organisme tout rapport faisant état de ses constatations ou de ses recommandations. Un tel rapport concernant une personne ou un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à celui-ci en vertu des dispositions mentionnées au deuxième alinéa.

Le maire d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21; 2018, c. 8, a. 46.

107.14. (*Abrogé*).

2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16; 2010, c. 18, a. 22; 2017, c. 13, a. 50; 2018, c. 8, a. 47.

107.15. (*Abrogé*).

2001, c. 25, a. 15; 2018, c. 8, a. 47.

E. — Immunités

2018, c. 8, a. 48.

NON CONTRAIGNABILITÉ

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

IMMUNITÉ

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

**ACTION CIVILE
PROHIBÉE**

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

RECOURS PROHIBÉS

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

ANNULATION

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

2001, c. 25, a. 15; N.I. 2016-01-01 (NCPC).

**COMITÉ DE
VÉRIFICATION**

107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

**COMITÉ DE
VÉRIFICATION DE
L'AGGLOMÉRATION
DE MONTRÉAL**

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

AVIS ET INFORMATIONS DU COMITÉ

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

V. – Vérificateur externe

2001, c. 25, a. 16.

NOMINATION D'UN VÉRIFICATEUR EXTERNE

108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au moins trois et au plus cinq exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Dans le cas d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, le conseil peut nommer deux vérificateurs externes. Dans ce cas, il confie à l'un les mandats de vérification prévus à l'article 108.2 et à l'autre, le mandat prévu à l'article 108.2.0.1.

Tout vérificateur externe doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dans la réalisation de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources et malgré toute loi générale ou spéciale, un vérificateur externe, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement

obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du présent alinéa.

Un vérificateur externe et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice des fonctions permettant de réaliser leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport d'un vérificateur externe établi en vertu de la présente loi, dans le cadre d'un mandat de vérification de l'optimisation des ressources ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre un vérificateur externe, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle et dans le cadre de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

S. R. 1964, c. 1973, a. 104; 1975, c. 66, a. 11; 1984, c. 38, a. 11; 1995, c. 34, a. 12; 1996, c. 27, a. 12; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 17; 2003, c. 19, a. 110, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109; 2016, c. 17, a. 8; 2018, c. 8., a. 49.

VACANCE

108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible. 1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.

DEVOIRS

108.2. Le vérificateur externe d'une municipalité de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné à cette fin par le conseil dans le cas où deux vérificateurs externes sont nommés, vérifie, pour l'exercice pour lequel il a été nommé :

RAPPORT AU CONSEIL

- 1° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est liée à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe;
- 2° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII. 1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1);
- 3° tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la Gazette officielle du Québec.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 19; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2006, c. 31, a. 17; 2009, c. 26, a. 109; 2017, c. 13, a. 51; 2018, c. 8, a. 50.

108.2.0.1. Outre son mandat prévu à l'article 108.2, le vérificateur externe d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné, selon le cas, doit vérifier, dans la mesure qu'il juge appropriée, l'optimisation des ressources de la municipalité et de toute personne morale ou de tout organisme visé au paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale ([chapitre C-35](#)) et qui est lié à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe.

Cette vérification doit avoir été faite une fois tous les deux ans.

Le vérificateur fait rapport de sa vérification au conseil.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 107.7, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit :

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

2018, c. 8, a. 51.

108.2.0.2. Une municipalité visée à l'article 108.2.0.1 peut, par règlement, confier à la Commission municipale du Québec le mandat de vérification prévu à cet article. Copie vidimée du règlement est sans délai transmise à cette dernière.

Un règlement visé au premier alinéa s'applique à compter de l'exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur, si cette entrée en vigueur survient avant le 1^{er} septembre; dans le cas contraire, il s'applique à compter du deuxième exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur. L'article 108.2.0.1 cesse de s'appliquer au vérificateur externe de cette municipalité à compter de cet exercice financier.

Malgré le troisième alinéa de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), la vérification de la Commission mandatée par un règlement adopté en vertu du présent article est faite une fois tous les deux ans.

Le règlement ne peut être abrogé.

2018, c. 8, a. 51.

DEVOIRS

108.2.1. Le vérificateur externe d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus vérifie, pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes et affaires du vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7;
- 3° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1);
- 4° tout document que détermine le 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.

EXIGENCE DU CONSEIL

108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Toutefois, un conseil ne peut demander au vérificateur externe aucune des vérifications faisant partie du mandat accordé à la Commission municipale du Québec en vertu de la Loi sur la Commission municipale ([chapitre C-35](#)).

1984, c. 38, a. 11; 2018, c. 8, a. 55.

DOCUMENTS ET RENSEIGNEMENTS

108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22.

DOCUMENTS

108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.

INHABILITÉ

108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.

RESPONSABILITÉ

108.6. Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.

VII. – *Directeur général*

AUTORITÉ

113. Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

GESTIONNAIRE

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.

POUVOIR DE SUSPENSION

Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête.

S. R. 1964, c. 193, a. 109; 1968, c. 55, a. 5; 1983, c. 57, a. 50; 2001, c. 25, a. 27.

9.2. Annexe 2 – Relevé des comptes du 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 2019

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 2019, 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 2019 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.

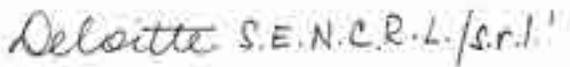
Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit du relevé

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.



Le 14 mai 2020

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 2019

(en milliers de dollars)

	2019⁽¹⁾	2019	2018
	Budget	Réalisations	Réalisations
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel	4 322	4 241	4 188
Services professionnels, techniques et administratifs	1 572	588	879
Autres frais d'exploitation	156	147	234
Total	6 050	4 976	5 301

⁽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 2019, à l'exception que les immobilisations ne sont pas capitalisées et que l'amortissement qui en découlerait n'est pas considéré.

