



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

4.4

IMPARTITION DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS



Table des matières

PRÉAMBULE	101
1. Introduction	103
1.1. Audit de 2009-2010	103
1.2. Suivi de 2011.....	104
2. Objectif de l'audit et portée des travaux	105
3. Sommaire des constatations	106
3.1. Gouvernance du projet.....	106
3.2. Cadre financier du projet	106
3.3. Cadre de gestion des contrats.....	107
3.4. Pérennité et évolution du réseau	108
3.5. Plans de relève.....	108
4. Suivi des recommandations	109
4.1. Gouvernance du projet.....	109
4.2. Cadre financier du projet	111
4.3. Cadre de gestion des contrats.....	115
4.4. Pérennité et évolution du réseau	118
4.5. Plans de relève.....	118
5. Conclusion générale	119
6. Commentaires des unités d'affaires concernées	121
6.1. Service des technologies de l'information.....	121
6.2. Service des finances	121
7. Commentaires du vérificateur général.....	123

Liste des sigles

CET	Centre d'expertise en télécommunications	SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
CMDB	Configuration Management DataBase (Base de données de gestion de configuration)	STI	Service des technologies de l'information
CSTI	Comité sectoriel des technologies de l'information	TIC	technologies de l'information et des communications
		VDM	Ville de Montréal

Préambule

Le présent rapport amendé de suivi d'audit fait suite à des informations qui n'avaient pas été portées à notre attention au moment de nos travaux, ni lors de la validation de la version initiale de notre rapport avec le Service des technologies de l'information (STI). Ces informations ont trait essentiellement à l'éventualité que le contrat de transmission de données ne soit pas mené à terme selon l'échéancier initialement prévu du 30 novembre 2018. Nous avons alors convenu d'amender notre rapport pour refléter cette éventualité et nous y avons également apporté certaines modifications pour préciser des éléments du cadre financier du projet d'impartition des services de télécommunications.

Soulignons toutefois que le STI demeure en désaccord avec notre interprétation des coûts afférents au cadre financier de ce projet d'impartition dont nous faisons état aux sections 3.2 et 4.2 de la présente version. En résumé, le STI soutient que :

- les coûts relatifs aux contrats de certains services de ce projet, non imputables aux contrats de téléphonie filaire et de transmission des données, devraient être exclus du cadre financier;
- les coûts encourus et projetés pour le contrat de transmission de données ne devraient pas être présentés jusqu'à l'échéance prévue du contrat, soit le 30 novembre 2018, puisqu'il estime que les crédits autorisés pour ledit contrat seront épuisés en octobre 2016 et que, par conséquent, le contrat se terminera alors automatiquement.

Nous ne pouvons souscrire à cette position eu égard aux principes de gouvernance, de reddition de comptes et de transparence qui régissent l'administration publique. D'abord, rappelons que les représentations effectuées auprès des instances, tant lors de l'autorisation d'aller en appels d'offres que lors de l'adjudication des contrats, faisaient état, pour l'essentiel, des aspects suivants :

- Le projet a été initié dans le cadre de la RASOP¹, laquelle visait, entre autres, l'optimisation de l'exploitation des réseaux de télécommunications de la Ville;
- Les seules exclusions à la portée de ce projet concernaient la radiocommunication (les communications mobiles pour la sécurité publique) ainsi que les arrondissements de l'ex-banlieue qui pouvaient se joindre aux présents services en mode libre adhésion;
- Le projet devait générer, sur une période de 10 ans, des économies de l'ordre de 142 M\$ en investissement et de l'ordre de 50 M\$ au chapitre des services de télécommunications;

¹ Revue des activités, des services, des opérations et des programmes.

- Le STI s'engageait à finaliser, avec le Service des finances, les montages financiers requis pour les années futures, de manière à éclairer les instances en regard de la façon de récupérer les bénéfices attendus, la répartition des coûts d'investissement et de fonctionnement.

Ainsi, les élus, siégeant au conseil municipal et au conseil d'agglomération, ont entériné ce projet sur la base de ces informations et ont, par conséquent, octroyé un cadre financier de l'ordre de 100 M\$ qui devait régler la quasi-totalité du dossier des services télécommunications sur une période de 10 ans. Par conséquent, nous sommes d'opinion que le cadre financier doit englober tous les facteurs de coût découlant de l'adoption par les instances du sommaire décisionnel lié au projet d'impartition des services de télécommunications.

Il est indiscutable, à notre avis, que les instances doivent être informés de l'état complet de la situation du projet d'impartition des services de télécommunications, dont notamment son cadre financier. Cette obligation de reddition de comptes envers les élus est d'autant plus impérative dans le contexte où ces derniers n'ont reçu, à ce jour, que des informations très fragmentaires sur l'état de la situation et que la réalité du projet s'est considérablement écartée des représentations effectuées au moment de son approbation, en 2008. Entre autres, nous avons constaté lors de notre vérification de 2009 que les économies de 50 M\$ avancées au moment de l'adjudication des contrats de ce projet n'étaient pas fondées.

4.4. Impartition des services de télécommunications

1. Introduction

En janvier 2008, le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal (la Ville) octroyait à TELUS Québec (TELUS) le contrat pour la téléphonie filaire (31 M\$ avant les taxes et la contingence) et celui de la transmission des données (42,1 M\$ avant les taxes et la contingence), avec des échéances respectives du 31 octobre 2015 et du 30 novembre 2018. Au même moment, Bell Mobilité se voyait octroyer le contrat de téléphonie cellulaire (6,6 M\$ avant les taxes et la contingence) pour une durée de quatre ans qui est maintenant échu. Chacun des contrats incluait également une contingence de 20 % totalisant 16 M\$ avant les taxes, dont 6,2 M\$ pour la téléphonie filaire et 8,4 M\$ pour la transmission des données. À la suite de l'octroi des contrats, TELUS devait prendre en charge le service de téléphonie filaire et celui de la transmission des données avant la fin de l'année 2008.

Les nouveaux contrats devaient permettre d'assurer la disponibilité et l'évolution de réseaux performants au moindre coût pour la Ville. La stratégie retenue s'inscrivait dans une philosophie d'impartition selon laquelle la Ville conserverait une responsabilité de « planificateur-utilisateur » en transférant à l'adjudicataire la responsabilité de l'opérationnalisation des services. Ces contrats devaient permettre des économies de l'ordre de 50 M\$ sur une période de 10 ans, notamment par le transfert majeur de la téléphonie filaire à la téléphonie IP² et par une réduction des investissements prévus.

1.1. Audit de 2009-2010

En octobre 2009, soit près d'un an après la prise en charge prévue aux contrats, nous avons entrepris des travaux d'audit qui visaient initialement à évaluer la gestion de ces contrats d'impartition et les procédures de contrôles mises en place. Toutefois, nous avons constaté que le projet accusait un retard important et nous avons plutôt orienté nos travaux sur l'identification des causes de ces retards et sur la maîtrise des enjeux de la phase opérationnelle alors prévue en 2011. Nous avons exclu de notre mission le contrat de téléphonie cellulaire.

Cet audit avait révélé des déficiences dans le processus de définition des besoins, des incohérences dans la stratégie d'impartition, des divergences dans la compréhension des

² Internet Protocol.

devis et une réorganisation importante des effectifs impliqués dans le projet, tant chez TELUS qu'à la Ville. Il en découlait plusieurs enjeux liés à la prise en charge et à la gestion des contrats, aux engagements financiers ainsi qu'à l'atteinte des objectifs poursuivis par la stratégie d'impartition.

Notre rapport comportait un total de 19 recommandations. Celles-ci visaient particulièrement à renforcer la gouvernance du projet, à favoriser la résolution des divergences entre les parties, à assurer une saine reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs stratégiques et financiers identifiés au sommaire décisionnel émis lors de l'adjudication des contrats, ainsi qu'à assurer la continuité des services critiques liés aux responsabilités de la Ville.

1.2. Suivi de 2011

En février 2012, nous avons produit un premier rapport de suivi en lien avec le rapport d'audit précédemment décrit. Lors de ce travail, nous avons examiné l'implantation de neuf recommandations qualifiées de majeures dans la mesure où elles avaient une incidence importante sur l'atteinte des objectifs stratégiques, sur le cadre financier autorisé, et sur la continuité des opérations de télécommunications. Ces recommandations portaient sur :

- la priorisation des objectifs de l'impartition;
- la gouvernance du projet;
- le cadre financier du projet;
- le cadre de gestion des contrats;
- la pérennité et l'évolution du réseau;
- les plans de relève;
- le plan des mesures d'urgence.

Au terme de nos travaux de suivi, cinq des neuf recommandations étaient toujours en cours d'implantation. Nous concluons alors que trois enjeux d'importance devaient être résolus pour assurer la saine gestion du projet d'impartition des services de télécommunications.

D'abord, au chapitre de la gouvernance, l'absence d'actualisation et de priorisation des objectifs stratégiques faisait en sorte qu'il demeurait un risque important que l'optimisation des services de télécommunications, tant sur le plan financier qu'opérationnel, ne puisse être assurée, particulièrement lors de l'élaboration des devis au terme des contrats en cours.

Également au chapitre de la gouvernance, le fait que la Direction générale n'avait pas implanté un cadre qui formalisait la reddition de comptes aux instances, conjugué aux

difficultés associées à l'élaboration du cadre financier, faisait en sorte que ces dernières n'avaient pu être informées que partiellement de l'utilisation des crédits autorisés.

Enfin, puisque l'adjudicataire n'avait pas encore fourni tous les outils de gestion ainsi que les plans de relève exigés aux devis, nous estimions que la Ville n'était pas en mesure, non seulement de s'assurer du respect des contrats d'impartition, mais aussi de s'assurer de l'optimisation des services de télécommunications.

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

Ce deuxième suivi a pour objectif de déterminer si les enjeux non résolus au terme de notre suivi de 2011 ont été réglés de manière à assurer le respect des contrats d'impartition et l'optimisation des services de télécommunications.

Plus spécifiquement, nous avons examiné les éléments suivants :

- la gouvernance du projet;
- le cadre financier du projet;
- le cadre de gestion des contrats;
- la pérennité et l'évolution du réseau;
- les plans de relève.

Nos travaux se sont déroulés de novembre 2014 à février 2015.

Afin de valider l'évolution des mesures mises en place depuis notre dernier suivi, nous avons réalisé des entrevues avec les personnes impliquées au Service des technologies de l'information (STI) et obtenu les informations et les documents pertinents.

Les résultats de nos travaux sont basés sur l'état de la situation qui prévalait au 27 février 2015, à l'exception des informations qui nous ont été communiquées par le STI et le Service des affaires juridiques, en avril 2015, au sujet de la date de terminaison des contrats de téléphonie filaire et de transmission des données. Ces informations sont reflétées aux rubriques 3.2 et 4.2 du présent rapport traitant du *Cadre financier*. Par conséquent, les modifications et améliorations qui auraient pu être apportées au projet ultérieurement ne sont pas reflétées au présent rapport.

Les conclusions que nous tirons s'appuient sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de notre audit de 2009. Cependant, le travail effectué et le rapport qui en découle ne constituent ni un nouvel audit ni un suivi définitif. De plus, même si nous avons porté une

attention particulière à la préparation du prochain appel d'offres pour la téléphonie filaire dont le contrat viendra à échéance en octobre prochain, cet aspect ne fait pas l'objet d'un audit au sens du présent suivi.

3. Sommaire des constatations

Au terme de nos travaux, le statut d'implantation des cinq recommandations dites majeures que nous avons examinées dans le cadre de ce second suivi, est le suivant :

Tableau 1 – Statut d'implantation des recommandations majeures

Recommandations	En cours	Faites
4.1 Gouvernance du projet – Volet imputable à la Direction générale	√	
4.2 Cadre financier du projet	√	
4.3 Cadre de gestion des contrats		√
4.4 Pérennité et évolution du réseau		√
4.5 Plans de relève		√

3.1. Gouvernance du projet

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

Nous recommandons à la Direction générale d'implanter un cadre de gouvernance qui formalise la fréquence et le contenu de la reddition de comptes, particulièrement quant au suivi du [cadre] financier, des enjeux priorités et de l'atteinte des objectifs des services de télécommunications impartis.

Au terme du présent suivi, nous constatons que, malgré le fait que certaines démarches aient été entreprises, les paramètres d'une reddition de comptes formelle et systématique au sens de notre recommandation n'ont pas encore été entérinés par la Direction générale. C'est pourquoi nous maintenons toujours cette recommandation.

3.2. Cadre financier du projet

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI], de concert avec le Service des finances, de finaliser le [cadre] financier, d'en informer la Direction

générale dans les plus brefs délais, puis de présenter, conjointement avec la Direction générale, le [cadre] financier du projet aux instances de la Ville pour décision.

Au terme du présent suivi, nous constatons qu'un cadre financier a été produit, mais que ce dernier n'a toujours pas été avalisé par le Service des finances et qu'il n'a pas été remis aux instances pour les informer de la situation. C'est pourquoi nous maintenons également cette recommandation, d'autant plus que le cadre financier le plus récent, en date du 30 novembre 2014, présente un déficit projeté au terme du projet de près de 32 M\$ par rapport aux sommes autorisées et que les crédits autorisés pour le contrat de transmission des données seront vraisemblablement épuisés en octobre 2016, soit deux ans avant son échéance. Dès lors, la Ville pourrait devoir attribuer un nouveau contrat étant donné qu'il appert, sur la base des informations qui nous ont été communiquées par le STI et le Service des affaires juridiques, que le contrat se terminerait à la première des deux éventualités suivantes : l'épuisement des crédits autorisés par les instances lors de son adjudication ou à l'échéance mentionnée au contrat.

3.3. Cadre de gestion des contrats

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante, relativement aux éléments qui n'avaient toujours pas été finalisés lors de notre premier suivi :

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] d'élaborer dès maintenant son cadre de gestion pour gérer les contrats d'impartition en phase opérationnelle, soit :

- *D'identifier et de concevoir les contrôles à implanter pour s'assurer particulièrement du respect des niveaux de service, de la sécurité et de la facturation des services aux unités clientes.*

Au terme de ce suivi, nous constatons que les outils que TELUS devait fournir en vertu du devis ont maintenant été livrés et qu'ils sont utilisés. Soulignons de plus que depuis leur livraison, une opération « ménage » a été effectuée afin d'optimiser l'utilisation des prises réseau. Cette opération a entraîné la fermeture de plus de 1 800 prises.

Nous avons également constaté que les calculs de pénalités liées aux manquements sur les niveaux de services n'ont généré aucune pénalité importante. Cette situation découle notamment de l'abandon de ce type de pénalité pour la période antérieure à la signature d'une quittance conclue en 2012 qui permettait notamment d'obtenir la livraison des outils. Ajoutons, de plus, que des écarts dans la durée des manquements entre les données de la

Ville et celles de TELUS ont dû être réconciliés, et que cela a nécessité la suspension des calculs après la première tentative d'imposition des pénalités.

Dans ces circonstances, nous considérons la recommandation comme réalisée, compte tenu du fait que les outils ont été livrés et qu'un processus de contrôle a été implanté. Cependant, nous suggérons qu'une opération de type « ménage » soit effectuée au moins une fois l'an et que le calcul des pénalités soit rétabli le plus rapidement possible.

3.4. Pérennité et évolution du réseau

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] de mettre en place une vigie et un processus de contrôle de l'évolution du réseau et des équipements afin d'en assurer la pérennité.

Un des prérequis permettant de réaliser cette recommandation était la disponibilité des outils mentionnés au cadre de gestion des contrats. Nous avons également constaté que le Centre d'expertise en télécommunications (CET) est conscient de la problématique liée au transfert des équipements à la fin du contrat. Les éléments qui nous ont été soumis, en regard des outils et des contrôles liés à la transition lors de l'échéance des contrats, font en sorte que nous considérons la recommandation comme réalisée.

3.5. Plans de relève

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] d'obtenir de la compagnie TELUS Québec les plans de relève répondant aux exigences des devis ainsi que l'assurance que des tests de relève puissent être vérifiés annuellement.

Au terme du présent suivi, nous constatons que la Ville a obtenu les tests de relève prévus aux contrats lui permettant d'avoir une assurance suffisante quant à la continuité des opérations de télécommunications.

4. Suivi des recommandations

4.1. Gouvernance du projet

4.1.A. Contexte et constatations

Objectifs stratégiques

Lors de notre audit de 2009, nous avons constaté que l'absence d'objectifs stratégiques clairs et approuvés ne facilitait pas la résolution des enjeux liés aux contrats d'impartition des télécommunications, et ne favorisait pas la cohérence interne nécessaire à l'implantation d'une saine gouvernance. Il nous apparaissait alors impérieux de les actualiser, de les prioriser et de les intégrer au processus de décision.

En 2011, nous avons constaté que la Direction générale n'avait toujours pas défini ni entériné ces objectifs. Comme la plupart des enjeux entre la Ville et l'adjudicataire avaient été résolus, nous avons retiré notre recommandation à cet égard, la jugeant moins pertinente dans les circonstances. Par ailleurs, nous avons souligné que le STI, de concert avec la Direction générale, devait actualiser la vision de la Ville en matière de télécommunications, et fixer des objectifs précis avant d'élaborer les devis des prochains appels d'offres.

Comme le contrat de téléphonie filaire se termine en octobre 2015, nous avons fait le suivi de cette question.

Il appert que les instances et la direction du STI ont entrepris, au cours des derniers mois, une démarche et des initiatives afin de se doter d'une vision non seulement en télécommunication, mais aussi pour l'ensemble des technologies de l'information et des communications (TIC). Ainsi, les instances ont créé un *Bureau de la ville intelligente et numérique* et ce dernier a présenté ses orientations stratégiques au comité exécutif en janvier de cette année. Ces orientations devront être prises en compte dans l'établissement des besoins de la Ville pour le prochain appel d'offres en télécommunications.

De son côté, le STI a déposé en novembre 2013 un rapport de clôture des contrats d'impartition des télécommunications et, en mai 2014, une vision du bureau du futur présentant différents scénarios qui pourraient avoir des impacts majeurs sur la téléphonie et les réseaux de données. Ces scénarios ont été présentés au comité exécutif. Enfin, en octobre 2014, il a déposé, pour discussion, les objectifs stratégiques et opérationnels qui devraient être pris en compte dans la préparation du prochain devis du contrat de téléphonie

filaire. Ces objectifs visent à répondre aux difficultés identifiées dans le rapport de clôture des contrats en cours et aux scénarios élaborés quant au bureau du futur.

Reddition de comptes

Dans notre rapport de 2009, nous recommandions à la Direction générale d'implanter un cadre de gouvernance qui formaliserait la fréquence et le contenu de la reddition de comptes, particulièrement quant au suivi du cadre financier, des enjeux, des risques et des objectifs liés aux services de télécommunications impartis.

En 2011, cette recommandation n'avait toujours pas été implantée. Les migrations étaient toujours en cours et l'on préférerait attendre leur finalisation pour actualiser le cadre financier et en rendre compte. Depuis notre dernier suivi, une première version exhaustive du cadre financier a été produite en juillet 2012. Le STI a également déposé le rapport de clôture mentionné précédemment au Comité sectoriel des technologies de l'information (CSTI), comme prévu à son cadre de gestion de projets. Toujours en matière de reddition de comptes, les responsables du STI nous ont mentionné que, depuis 2012, ils avaient rencontré à trois reprises le responsable des technologies de l'information au comité exécutif pour discuter des contrats de télécommunication et du renouvellement du contrat de téléphonie filaire. Ils comprennent que les paramètres d'une reddition de comptes formelle et systématique, au sens de notre recommandation, n'ont pas encore été entérinés par la nouvelle Direction générale et seront définis lors du renouvellement du contrat de téléphonie filaire.

Conclusion

L'actualisation de la vision de la Ville en matière de TIC suit son cours et va dans le sens de notre recommandation initiale. Nous sommes d'avis que ces démarches sont pertinentes et devraient contribuer à l'optimisation des télécommunications. Par ailleurs, il nous apparaît important que des objectifs quantifiables et mesurables soient fixés dans la perspective de l'attribution du prochain contrat de téléphonie filaire et dans la poursuite du contrat de transmission des données.

Quant à notre recommandation sur la reddition de comptes, elle nous apparaît toujours pertinente et nous la maintenons. Elle devrait d'ailleurs s'inscrire dans la poursuite des démarches en cours pour concrétiser la vision de la Ville en matière de TIC.

4.2. Cadre financier du projet

4.2.A. Contexte et constatations

La recommandation à l'effet que le STI, de concert avec le Service des finances, finalise le cadre financier, en informe la Direction générale et le présente aux instances pour décision n'a été réalisée que partiellement depuis notre précédent rapport de suivi.

En effet, comme mentionné brièvement au point précédent, ce n'est qu'en juillet 2012, soit près de quatre ans après le début des contrats, qu'une première version exhaustive du cadre financier a été produite. Celle-ci a été actualisée une première fois au rapport de clôture du projet soumis au CSTI en novembre 2013, puis une seconde fois en novembre 2014.

Par ailleurs, afin de répondre à notre recommandation, le Directeur du STI a transmis au Directeur général, lors de son départ en avril 2014, une copie du rapport de clôture du projet afin de l'informer de l'évolution du cadre financier.

Rappelons que dans notre rapport de suivi d'audit de 2011, nous faisons état que le Service des finances n'avait pas jugé opportun de s'impliquer activement dans l'élaboration du cadre financier, préférant en effectuer la révision au terme de son élaboration définitive. Il nous avait toutefois alors confirmé que le cadre financier ferait l'objet d'une reddition de comptes aux instances. Or, près de trois ans après son élaboration définitive, le cadre financier n'a pas encore été avalisé par le Service des finances et n'a toujours pas fait l'objet d'une présentation aux instances.

Par ailleurs, rappelons qu'il avait été convenu, dans le cadre de nos travaux afférents à ce suivi d'audit, tant avec la direction de l'époque du STI qu'avec celle du Service des finances que le périmètre du cadre financier devait englober tous les facteurs de coût du projet découlant de l'adoption par les instances du sommaire décisionnel lié au projet d'impartition des services de télécommunications. En outre, soulignons que les représentations effectuées aux instances au moment de l'adoption dudit sommaire faisaient notamment état que les seules exclusions à la portée de ce projet concernaient la radiocommunication (les communications mobiles pour la sécurité publique) ainsi que les arrondissements de l'ex-banlieue qui pourront se joindre aux présents services en mode libre adhésion.

Toutefois, lors de la prise en charge et la gestion des contrats de téléphonie filaire et de transmission des données attribués à TELUS, des incongruités entre la portée du projet d'impartition des télécommunications présentée au sommaire décisionnel, entériné par les instances, et celle mentionnée aux contrats ont été constatées, ainsi que des incohérences dans les devis afférents auxdits contrats et des divergences dans la compréhension des

devis. Par conséquent, la Ville n'a eu d'autre alternative que de confier la fourniture de certains services à des tiers fournisseurs.

Sur la base de la version actualisée en novembre 2014, le cadre financier jusqu'aux termes prévus des contrats de téléphonies filaires et de transmission des données, soient respectivement les 31 octobre 2015 et 30 novembre 2018, se présentait comme suit :

Tableau 2 – Cadre financier du projet d'impartition des télécommunications³

Catégorie de dépenses	Montants octroyés			Dépenses encourues et projetées	Écarts
	Soumission ou budget ⁴	Contingence (20 %) ⁵	Crédits autorisés		
Téléphonie filaire – Dépenses imputables au contrat de TELUS	31,0 M\$	6,2 M\$	37,2 M\$	34,0 M\$	3,2 M\$
Téléphonie filaire – Dépenses non imputables au contrat de TELUS				4,1 M\$	(4,1) M\$
Sous - Total	31,0 M\$	6,2 M\$	37,2 M\$	38,1 M\$	(0,9) M\$
Transmission des données – Dépenses imputables au contrat de TELUS	42,1 M\$	8,4 M\$	50,5 M\$	62,6 M\$	(12,1) M\$
Transmission des données – Dépenses non imputables au contrat de TELUS				18,2 M\$	(18,2) M\$
Sous - Total	42,1 M\$	8,4 M\$	50,5 M\$	80,8 M\$	(30,3) M\$
CET ⁶	22,4 M\$		22,4 M\$	23,1 M\$	(0,7) M\$
TOTAL	95,5 M\$	14,6 M\$	110,1 M\$	142,0 M\$	(31,9) M\$

Nous notons un dépassement global projeté, au terme de la durée prévue du projet soit le 30 novembre 2018, de près de 32 M\$ du cadre financier autorisé. De ce dépassement global projeté, nous observons, comme explicité aux rubriques ci-après, qu'une somme totalisant 22,3 M\$ concerne des dépenses non imputables aux contrats de TELUS. Quant aux contrats de TELUS, nous notons que les dépenses encourues et projetées, tenant compte de la contingence de 20 %, s'élèvent à 34 M\$ au chapitre de la téléphonie filaire, soit 3,2 M\$ de moins que le montant des crédits autorisés par les instances pour ce contrat. Par contre, nous notons que les dépenses encourues et projetées, tenant compte de la contingence de 20 %, s'élèvent à 62,6 M\$ au chapitre de la transmission des données, soit 12,1 M\$ en sus du montant des crédits autorisés par les instances pour ce contrat.

³ Exclusion faite des données afférentes au volet de la téléphonie cellulaire étant donné que cet aspect ne faisait pas partie de la portée de notre audit initial.

⁴ Les montants de 31,0 M\$ et 42, M\$ correspondent respectivement aux soumissions (avant les taxes) de TELUS pour les contrats de téléphonie filaire et de transmission des données.

⁵ Une contingence de 20 % du montant de la soumission (avant les taxes) est incluse à chacun des contrats afin de couvrir la fourniture des biens et services additionnels demandés par la Ville.

⁶ Centre d'expertise en télécommunications.

Par ailleurs, nous comprenons des informations qui nous ont été communiquées par le STI et le Service des affaires juridiques que, au plan juridique, il appert que ces contrats se termineraient à la première des deux éventualités suivantes : l'épuisement des crédits autorisés par les instances lors de leur adjudication ou l'échéance prévue du contrat. Ainsi, le STI estime que les crédits autorisés pour le contrat de transmission des données seront vraisemblablement épuisés en octobre 2016, soit deux ans avant l'échéancier initialement prévu au contrat. Par conséquent, la Ville pourrait dès lors attribuer un nouveau contrat après préalablement avoir été en appels d'offres. Par ailleurs, la Ville pourrait, si elle le juge à-propos, envisager la possibilité d'autoriser des crédits additionnels, sous réserve des dispositions énoncées dans la *Loi sur les Cités et Villes* en cette matière et de la jurisprudence en découlant, pour poursuivre le contrat selon l'échéancier initialement prévu.

Dans les circonstances et considérant les représentations qui ont été faites aux instances au moment de l'adjudication desdits contrats, il est impératif, à notre avis, que ces dernières soient saisies, sans plus de délais, de l'état de la situation du projet d'impartition des télécommunications, dont notamment son cadre financier, ainsi que des scénarios envisageables afin de statuer sur la stratégie à privilégier pour assurer la continuité des services de téléphonie filaire et de transmission des données au meilleur coût et dans le respect des engagements contractuels.

Comme il s'agit d'une mission de suivi d'audit, nous n'avons pas validé l'exactitude des données, des calculs ni des hypothèses de consommation projetées qui ont servi à fixer les futures consommations de services jusqu'à l'échéance des contrats. Toutefois, nous avons cru opportun de commenter brièvement, sur la base des informations disponibles, les principales sources de ces écarts.

Téléphonie filaire

D'une part, nous observons au tableau 2 que 3 M\$ des 6,2 M\$ de la contingence doit être utilisée pour couvrir les dépenses encourues et projetées du contrat de TELUS. En effet, différents éléments qui n'étaient prévus initialement, dont les centres d'appels, ont été ajoutés par des demandes de changements au contrat, à titre de services additionnels ou par règlement d'enjeux. Ces éléments à eux seuls comptent pour 2,2 M\$ des 3 M\$ du montant de la contingence utilisée.

D'autre part, nous notons qu'une somme de 4,1 M\$ de la contingence a été affectée au paiement de dépenses non imputables au contrat de TELUS. Ce dépassement de coût découle principalement du fait qu'un certain nombre de lignes téléphoniques ont dû être

maintenues auprès de l'ancien fournisseur, ce qui n'était pas prévu au moment de l'octroi du contrat à TELUS. Nous avons d'ailleurs noté cette source d'écart lors de notre dernier suivi.

Transmission des données

Le tableau 2 démontre un dépassement de 30,3 M\$ des dépenses encourues et projetées sur la somme octroyée, bien que cette dernière incluait déjà une contingence de 8,4 M\$. Comme présenté, 12,1 M\$ de ce dépassement concerne le contrat de TELUS alors que 18,2M\$ ont trait à des dépenses non imputables audit contrat.

Deux principales causes expliquent ce dépassement de 12,1 M\$ relatif au contrat de TELUS malgré l'utilisation de la contingence de 8,4 M\$. D'abord, le devis prévoyait l'utilisation de 9 610 prises réseau. Lors de notre suivi de 2011, il était déjà établi que 15 000 prises seraient nécessaires alors que les besoins maintenant estimés au cadre financier sont de l'ordre de 17 000 prises. En outre, le modèle à la prise préconisé au devis qui devait également s'appliquer au réseau de transmission de données du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) n'a pu, dans les faits, être implanté. En effet, des contraintes opérationnelles et de sécurité ont fait en sorte que seul le modèle à la carte pouvait convenir au besoin du SPVM, d'où une augmentation significative des coûts.

Quant au dépassement de 18,2 M\$ non imputables au contrat attribué à TELUS, celui-ci s'explique essentiellement par le fait que certains liens de transmission de données demeureront chez d'autres fournisseurs pour la durée du contrat en raison de situations qui n'ont pas été prise en compte au moment du processus d'attribution.

Conclusion

Nous constatons que le cadre financier n'a pas encore été avalisé par le Service des finances et qu'il n'a toujours pas été remis aux instances pour les informer de sa situation déficitaire.

En conséquence, et compte tenu de l'état de la situation décrite précédemment, nous maintenons notre recommandation qui demandait au STI, de concert avec le Service des finances, de finaliser le cadre financier, d'en informer la Direction générale et de le présenter conjointement avec cette dernière aux instances.

4.3. Cadre de gestion des contrats

4.3.A. Contexte et constatations

L'absence de la mise en place des outils prévus aux contrats avait entraîné le maintien d'une partie de notre recommandation de 2009. Celle-ci visait à ce que le STI identifie et conçoive les contrôles à implanter pour s'assurer particulièrement du respect des niveaux de services et de la facturation des services aux unités clientes.

En août 2012, afin de régler à la satisfaction des deux parties l'ensemble des points encore en suspens dans les contrats et notamment, la livraison des outils, une convention de transaction et quittance a été signée. Ce document définit la liste des livrables, le calendrier de livraison, ainsi que des mécanismes d'approbation que les deux parties devaient respecter en échange de la libération de la somme retenue. Cette entente prévoyait même des pénalités en cas de retards dans les échéances convenues.

Sur la base des documents qui nous ont été remis, les outils ont été livrés dans les délais convenus. Nous n'avons pas cherché à obtenir plus d'information probante quant aux dates de livraison, mais nous avons pu constater que ces outils sont maintenant implantés et fonctionnels. À cet égard, nous retenons les constats suivants quant au contrôle du respect contractuel des niveaux de service et quant à la facturation des services de télécommunication aux unités clientes.

Rapports sur les niveaux de services

Les rapports, permettant de calculer les pénalités relatives aux manquements sur les niveaux de services, ont été produits par TELUS depuis la fin de 2012. Selon la quittance mentionnée ci-dessus, toutes les pénalités pour manquements, notamment en ce qui concerne les niveaux de services, ont été abandonnées pour la période antérieure à la signature de l'entente.

Également, d'un commun accord entre les parties, il a été décidé de retirer certains éléments des devis sur lesquels des manquements de niveaux de services devaient être calculés en raison du fait qu'ils étaient difficilement mesurables ou n'étaient pas réalistes.

TELUS doit produire des rapports de niveaux de services sur les cinq éléments suivants :

- disponibilité;
- livraison de services;
- performances;
- remise en service;
- services généraux.

Nous avons été informés qu'un premier exercice officiel de calcul des pénalités a été amorcé pour la période de janvier à mars 2013. Selon nos informations, un montant d'environ 5 000 \$, en lien avec cette pénalité, a été crédité par TELUS en mai de la même année. Toutefois, nous avons été avisés que ce calcul devait être repris à la lumière de l'analyse des écarts de délais entre les données de TELUS et celles de la Ville.

En effet, selon les responsables du CET, TELUS a effectué, durant l'année 2013, deux changements d'outils qui lui servaient à produire ses rapports de niveaux de services. Ces changements ont provoqué des écarts entre les données de la Ville et celles du fournisseur qui nécessitaient une conciliation. Nous comprenons que ces outils interprétaient différemment les méthodes de calculs déjà déterminées par les deux parties aux fins de l'application des pénalités. Les calculs de pénalités ont donc cessé à partir de ce moment.

Au terme de nos travaux, aucune pénalité supplémentaire n'avait été calculée, étant donné qu'il fallait reprendre l'ensemble des rapports afin de les rendre conformes aux interprétations communes qui avaient été convenues. Le CET nous a avisés qu'il envisageait reprendre incessamment l'application du calcul des pénalités. Compte tenu de l'expiration prochaine du contrat de téléphonie filaire, ce travail devra être finalisé avant la fin du mois d'octobre.

Outil de facturation

Un membre de l'équipe du CET veille à ce que la facturation soit conforme mensuellement, car c'est le STI qui est responsable de ces comptes pour l'ensemble de la Ville, que ce soit une unité administrative ou le STI qui en acquitte la facture. Il effectue également le suivi de l'utilisation des prises réseau et avise, au besoin, les unités des prises non utilisées depuis un certain temps.

Au cours de l'année 2014, suite à l'obtention de l'information sur l'activité des prises réseau, ce responsable a effectué une opération « ménage » et a avisé les responsables d'unités que des prises étaient inutilisées depuis une certaine période dans leur unité. Pour l'ensemble de la Ville, il s'agissait de 4 585 prises. Selon le rapport obtenu, des demandes

ont été produites par les unités suite à l'envoi de cette information, afin d'annuler plus de 1 800 prises.

La tarification en vigueur a fait en sorte que la Ville avait déjà payé un minimum de 0,6 M\$ en frais de prise en charge⁷ sur ces prises réseau. Par ailleurs, l'annulation de ces prises entraîne une économie récurrente de plus de 0,4 M\$ sur une base annuelle.

Mis à part les demandes de changements habituels de fermetures et d'ouvertures de prises, émises notamment lors de déménagements, aucune demande d'annulation de cette importance n'avait été effectuée jusqu'à ce moment.

Précisons que les responsables d'unités ont tous reçu une formation sur l'outil lors de son déploiement, mais des changements de la personne responsable dans les unités, la compréhension approximative des divers éléments à valider, le désir d'économiser les frais de fermeture et d'ouverture d'une prise suite à un départ et à un remplacement, de même que la motivation mitigée à effectuer le suivi de la facturation peuvent expliquer les raisons justifiant les retards dans l'annulation des prises.

Bien que la Ville possède maintenant, depuis la fin de l'année 2012, les outils lui permettant de mieux gérer les contrats, il s'avère que le modèle d'utilisateur-payeur implanté n'a probablement pas généré tous les bénéfices escomptés, d'une part, parce que le devis n'avait pas tout prévu relativement aux outils à mettre en place et, d'autre part, parce que toutes les unités ne sont pas également vigilantes quant à la facturation et à l'utilisation de leurs prises réseau.

Conclusion

Bien que les effets de l'utilisation des outils ne se soient pas fait sentir immédiatement après leur mise en place, nous constatons que ceux-ci ont été livrés et qu'ils sont utilisés. Dans ces circonstances, nous considérons donc la recommandation comme réalisée. Cependant, nous suggérons qu'une opération de type « ménage », comme décrite précédemment, soit effectuée au moins une fois l'an et que le calcul des pénalités soit rétabli le plus tôt possible.

⁷ Un frais unique de prise en charge est facturé à la Ville pour chacune de ces prises gérée par TELUS. Initialement ce frais unique était de 500 \$. Il a été ajusté au 1^{er} décembre 2012 à 350 \$, lors du règlement des enjeux financiers

4.4. Pérennité et évolution du réseau

4.4.A. Contexte et constatations

L'élément essentiel qui nous avait motivés à conserver notre recommandation à ce sujet au terme de notre rapport de suivi est que la Base de données de gestion des configurations (CMDB) qui était prévue aux devis n'avait toujours pas été livrée.

De plus, cette base de données devait permettre d'effectuer le suivi des prises réseau ainsi que de l'évolution des équipements installés ou remplacés, car, sur la base des contrats signés en 2008, l'adjudicataire devenait maître d'œuvre en ce qui a trait à la gestion et à l'évolution du réseau.

Dans ces circonstances, il était nécessaire que la Ville possède les outils lui permettant d'effectuer un suivi pour maintenir à jour ses inventaires d'équipements installés et remplacés. De plus, l'élaboration d'un protocole détaillé prévoyant le transfert lors de l'échéance des contrats était essentielle à la bonne continuité des opérations.

Un accès à la CMDB a été défini aux responsables du CET. De plus, comme illustré au point précédent sur l'outil de facturation, le suivi des prises réseau est accessible et semble fonctionner adéquatement, compte tenu des requêtes qui ont été développées par le personnel du CET.

Finalement, en regard de la mise en place de processus de contrôle permettant d'assurer la pérennité, le CET est conscient de la problématique liée au transfert des équipements en fin de contrat et a entrepris, à ce sujet, des discussions avec TELUS.

Conclusion

Compte tenu des éléments qui nous ont été soumis en regard des outils et des contrôles liés à la transition lors de l'échéance des contrats, nous considérons la recommandation comme réalisée.

4.5. Plans de relève

4.5.A. Contexte et constatations

Comme précisé aux documents d'appels d'offres des contrats visant l'impartition des services de télécommunications : « *Le Soumissionnaire doit démontrer qu'il possède les*

installations et les plans de relève nécessaires pour garantir le bon fonctionnement 24/7 sans interruption majeure des services de télécommunications requis par la Ville ».

Toutefois, jusqu'à l'année 2012, la Ville n'avait pu obtenir les plans de relève répondant aux exigences des devis et aucun test de relève n'avait pu être vérifié.

Nos travaux nous ont permis de constater que depuis ce temps, trois tests de relève du réseau ont été effectués, soit pour les années 2012 à 2014.

Les documents obtenus précisent que certains des tests visés couvrent l'infrastructure du réseau de TELUS et ne sont pas rendus disponibles à des sources externes. Les responsables du CET nous affirment cependant qu'ils ont pu les consulter. Les tests documentés aux rapports visent plus spécifiquement les infrastructures de la Ville. Ces tests visent des relèves automatiques en cas de défaillance de certains équipements.

La conclusion inscrite au rapport de 2014 se lit ainsi :

Les tests de relève planifiés et exécutés en coopération avec l'équipe de la Ville de Montréal (VDM) ont démontré que les solutions de haute disponibilité et/ou de redondance, en place sur le réseau de la VDM, sous la gestion de TELUS, assurent la continuité technique du réseau de transmission de donnée de la VDM en cas de panne majeure des équipements électroniques ou advenant une panne de circuit raccordant les principaux sites de la VDM.

Nous n'avons pas audité de façon détaillée la qualité de ces tests, mais ils nous apparaissent appropriés et avoir été effectués selon un cadre rigoureux.

Conclusion

Nous considérons cette recommandation comme réalisée maintenant que les tests de relève sont effectués régulièrement comme prévu au contrat.

5. Conclusion générale

Lors de notre suivi de 2011, nous concluons que trois enjeux d'importance devaient être résolus pour assurer la saine gestion du projet d'impartition des services de télécommunications.

Nos travaux nous ont permis de constater que l'enjeu relatif à l'implantation des outils de contrôle et de gestion est en bonne partie résolu. Il s'agit maintenant d'en tirer le meilleur parti pour optimiser l'utilisation et le coût des télécommunications.

Par ailleurs, les deux autres enjeux relatifs à la gouvernance du projet demeurent toujours présents.

Ainsi, bien qu'une certaine reddition de comptes ait été faite à la Direction générale et au comité exécutif, aucun processus formel et systématique n'a encore été défini et implanté. Cette problématique n'est pas propre au projet d'impartition des télécommunications. En effet, outre le suivi budgétaire systématique, les éléments relatifs à l'atteinte des objectifs et au suivi des risques se font essentiellement de façon ad hoc et les instances reçoivent peu d'information à cet égard.

D'autre part, nous avons constaté que le cadre financier du projet n'a toujours pas été présenté aux instances. Cette situation nous apparaît préoccupante étant donné qu'il est maintenant établi et reconnu par le Service des technologies de l'information (STI) que les coûts prévus au terme de la durée prévue du projet d'impartition des télécommunications, soit novembre 2018, dépasseront de près de 32 M\$ le cadre financier autorisé. Dans l'éventualité où le contrat relatif à la transmission des données auprès de TELUS serait mené à terme, soit jusqu'au 30 novembre 2018, des crédits supplémentaires devront être autorisés par les instances. Toutefois, il appert que, au plan juridique, ce contrat se terminerait à la première des deux éventualités suivantes : l'épuisement des crédits autorisés par les instances lors de leur adjudication ou l'échéance mentionnée aux documents contractuels. Comme les crédits de ce contrat seront vraisemblablement épuisés deux ans avant son échéance initialement prévue du 30 novembre 2018, la Ville pourrait devoir attribuer un nouveau contrat de transmission des données dès l'automne 2016. Quant au contrat de téléphonie filaire, celui-ci devrait se terminer selon l'échéance initialement prévue, soit le 31 octobre 2015.

Bref, dans les circonstances, et considérant les représentations qui ont été faites aux instances au moment de l'adjudication desdits contrats, il est impératif, à notre avis, que ces dernières soient saisies, sans plus de délais, de l'état de la situation du projet d'impartition des télécommunications, dont notamment son cadre financier, ainsi que des scénarios envisageables afin de statuer sur la stratégie à privilégier pour assurer la continuité des services de téléphonie filaire et de transmission des données au meilleur coût et dans le respect des engagements contractuels.

Dans l'éventualité où l'attribution d'un nouveau contrat de transmission des données était retenue au moment de l'épuisement des crédits, soit à l'automne 2016, il faudra prévoir au préalable un délai minimum d'un an pour compléter le processus d'attribution. Celui-ci qui devrait débiter au plus tard dès l'automne prochain et comprend notamment l'adoption des orientations en matière de télécommunications, l'élaboration d'une stratégie d'attribution, l'élaboration des devis, la rédaction du projet de contrat, le lancement des appels d'offres, un délai raisonnable laissé aux soumissionnaires pour déposer leur offre, le temps nécessaire pour analyser les offres reçues, pour présenter et faire approuver la recommandation aux instances jusqu'au Conseil d'agglomération et pour assurer une transition harmonieuse entre les deux contrats.

6. Commentaires des unités d'affaires concernées

6.1. Service des technologies de l'information

Le STI effectuera une reddition de comptes aux instances de la Ville d'ici le 30 juin 2015 afin de présenter le cadre financier actuel et de proposer une nouvelle approche stratégique en matière de services de télécommunications à la Ville incluant un cadre de gouvernance de projets. Cette nouvelle vision proposée visera à répondre aux objectifs de la Ville en matière de télécommunications, pour faire suite à l'échéance du contrat de téléphonie en 2015 et l'échéance du contrat de transmission des données en 2016.

6.2. Service des finances

Périmètre du cadre financier

Le vérificateur général définit le périmètre du cadre financier en considérant tous les éléments de coûts liés à l'activité des services de télécommunications :

- Dépenses directes imputables au contrat TELUS (et ses contingences) tel que présenté au sommaire décisionnel entériné par les instances en 2008;
- Dépenses non imputables au contrat TELUS;
- Dépenses d'opération du CET.

Cette définition du cadre financier englobe les coûts inhérents à cette activité d'envergure qui était autrefois gérée par le Service des technologies de l'information (STI) et financée collégialement par le STI et toutes les unités d'affaires de la Ville.

Cadre financier actualisé selon le vérificateur général

L'état de la situation budgétaire du projet, tel qu'établi par le vérificateur général, présente la situation suivante :

<u>Éléments du déficit au cadre financier du projet</u>		<u>(M\$)</u>
1.	Dépenses imputables au contrat TELUS (et ses contingences)	(8,9)
2.	Dépenses non imputables au contrat TELUS	(22,3)
3.	STI - CTE (gestion et contrôle de l'impartition du service)	(0,7)
		<u>(31,9)</u>
<u>Déficit par volet</u>		
1.	Téléphonie filaire	(0,9)
2.	Transmission de données	(30,3)
3.	STI - CTE (gestion et contrôle de l'impartition du service)	(0,7)
		<u>(31,9)</u>

Afin de conclure sur la fiabilité du déficit annoncé de 31,9 M\$, certaines prémisses s'imposent toutefois pour valider ce déficit et, le cas échéant, établir les besoins budgétaires additionnels qui pourraient être requis au cadre financier du projet (et de la Ville) pour les prochains exercices :

- S'assurer de l'exactitude et de l'intégralité du budget de référence que le vérificateur général utilise pour établir le déficit du projet. Cette prémisses mérite une attention particulière de notre part puisque les résultats financiers passés semblent démontrer que cette activité liée à la transmission de données a pu être financée entièrement à même les budgets existants de l'ensemble des unités de la Ville, tant au budget de fonctionnement qu'au budget d'investissements. À cet égard, au fil des ans, aucune unité n'a fait de demande de budgets additionnels spécifiquement pour cette activité.
- Départager ce déficit potentiel projeté entre les budgets de fonctionnement et d'investissements (PTI), tout en distinguant les éléments récurrents et non récurrents pour le budget de fonctionnement.
- Pour les dépenses directement imputables au contrat TELUS, départager la portion du déficit passé (antérieur au 30 novembre 2014, date de fin des travaux du vérificateur général) et du déficit estimé pour les exercices futurs, jusqu'à l'échéance du contrat en 2018.

Ceci implique des travaux additionnels qui permettraient de corroborer les informations probantes que détiennent le STI et le vérificateur général à l'égard du projet d'impartition des services de télécommunications et de la gestion globale de cette importante activité de support aux opérations de la Ville.

Le Service des finances assure sa collaboration pour la validation du cadre financier élaboré par le STI.

7. Commentaires du vérificateur général

Nous notons que la teneur de certains des commentaires formulés par le Service des finances laisse entendre que le cadre financier du projet d'impartition des services de télécommunications a été actualisé par nous, ou encore que nous sommes les auteurs de « *l'état de la situation budgétaire du projet* ». Or, il nous importe de rappeler, comme précisé dans notre rapport de suivi d'audit, que le cadre financier auquel nous faisons référence a été élaboré et actualisé par le Service des technologies de l'information. D'ailleurs, comme il s'agit d'une mission de suivi d'audit et comme reflété dans notre rapport, nous n'avons pas validé l'intégralité des données, l'exactitude des calculs et les hypothèses à l'appui de l'établissement des coûts encourus et projetés.