



1.

OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE





1.1. UN ENVIRONNEMENT EN CHANGEMENT

1.2. NOS CHANTIERS

1.3. SOMMAIRE DES TRAVAUX D'AUDIT CONDUITS EN 2017

1.4. REMERCIEMENTS

1. | OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

1. OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

1.1. UN ENVIRONNEMENT EN CHANGEMENT

Depuis plus de quinze ans, la *Loi sur les cités et villes* (LCV) confie au vérificateur général le rôle de conduire de l'audit financier, de l'audit de conformité aux lois et règlements et de l'audit d'optimisation des ressources de la Ville de Montréal (la Ville) et des organismes paramunicipaux, et ce, dans la mesure jugée appropriée par celui-ci. Le projet de loi 155 (PL 155), déposé par le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) en décembre 2017 et adopté au printemps 2018 par l'Assemblée nationale, apporte un ensemble de changements notamment quant au rôle et à la portée d'intervention du vérificateur général des villes d'au moins 100 000 habitants et introduit de nouveaux intervenants en matière d'audit d'optimisation des ressources pour les villes de moins de 100 000 habitants.

Quant au rôle du vérificateur général, le PL 155 enlève l'obligation de faire l'audit financier de la municipalité et des organismes paramunicipaux. Le vérificateur général peut continuer à le faire s'il le juge approprié. Je juge approprié de poursuivre nos travaux d'audit financier de la Ville, et ce, à la même hauteur que précédemment. Quant aux organismes paramunicipaux, nous poursuivrons des travaux d'audit financier et nos interventions prendront en compte les risques qui s'y rattachent. De plus, il est évident que les travaux d'audit financier sont complémentaires aux travaux d'audit de conformité et d'optimisation des ressources et qu'ils nous permettent aussi d'identifier des mandats potentiels en audit de conformité et d'optimisation des ressources. L'expertise des ressources faisant partie du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (BVG) représente aussi un atout dans ce processus pour la Ville.

Nous devons aussi prendre en considération dans notre planification des travaux d'audit (financier, conformité et optimisation des ressources) l'élargissement de la portée d'intervention du vérificateur général à un ensemble d'organismes maintenant visés par les *articles 107.7 et 107.8* de la LCV. En effet, le PL 155 est venu élargir la portée d'intervention du vérificateur général auprès de tout organisme dont la majorité des administrateurs sont nommés par la municipalité, son budget est adopté ou approuvé par la municipalité, qui est financé à plus de 50 % par la municipalité et ses revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 M\$, qui est un mandataire ou un agent de la municipalité ou qui est désigné par le ministre du MAMOT comme étant assujéti aux règles contractuelles municipales et a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité. Toutefois, la difficulté réside à la fois dans l'identification de ces organismes et dans l'opérationnalisation des nouvelles dispositions introduites par le PL 155. Ainsi, puisque la Ville devra tenir compte de facteurs quantitatifs variables (les dollars versés par une municipalité et les revenus totaux de l'organisme), la liste des organismes assujétis risque de varier d'année en année. Ceci complexifiera le travail du vérificateur général quant à la planification annuelle et à plus long terme de ses travaux d'audit ainsi que celui de la Ville, puisque ces organismes seront maintenant assujétis à un ensemble de nouvelles règles notamment quant à l'adjudication et à la surveillance de leurs contrats.

Au moment d'écrire mes observations, nous avons plusieurs questionnements quant à l'interprétation et à l'opérationnalisation des dispositions contenues dans le PL 155. Des éclaircissements de la part des instances concernées s'avèrent nécessaires. Nous devons obtenir des réponses rapidement afin de mettre en place les actions requises pour compléter la planification de nos travaux d'audit pour les prochaines années. Nonobstant, les réponses à nos interrogations, les nouvelles dispositions contenues dans le PL 155 auront un impact financier pour la Ville et les citoyens.

1.2. NOS CHANTIERS

Nous avons entrepris en 2017 le développement d'un plan stratégique qui guidera nos actions pour les cinq prochaines années. Ce plan s'articule autour de trois grandes orientations soit d'accroître la valeur ajoutée de nos interventions, d'assurer la pérennité des compétences de l'équipe du BVG et finalement de mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité de nos travaux. Nous avons retardé sa finalisation pour tenir compte des impacts du PL 155 sur la planification de nos travaux.

Du côté des ressources humaines, nous avons révisé la structure du BVG et nous avons entrepris des démarches pour le recrutement de trois postes d'auditeur principal. Nous amorcerons aussi au courant des prochains mois un processus pour la dotation d'autres postes. Notre volonté est de doter les postes de ressources compétentes qui contribueront par leur expertise à maintenir des travaux de qualité et des rapports à valeur ajoutée ainsi qu'à assurer une relève pour le BVG.

Nous avons aussi réalisé et poursuivons un ensemble de projets afin de revoir l'organisation du BVG, afin de nous conformer aux nouvelles normes et développer de meilleures pratiques pour automatiser nos dossiers.

1.3. SOMMAIRE DES TRAVAUX D'AUDIT CONDUITS EN 2017

Cette section me permet de faire un sommaire des travaux effectués par le BVG pour l'année 2017 et d'en faire ressortir les éléments importants pour chaque dossier.

1.3.1. AUDIT FINANCIER

J'ai émis des rapports de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2017 ainsi que sur la ventilation des charges mixtes et sur le taux global de taxation.

Au moment de produire ce rapport, j'avais émis dix rapports de l'auditeur indépendant sur les états financiers au 31 décembre 2017 des organismes pour lesquels le vérificateur général est l'auditeur en vertu des dispositions de l'article 107.7 de la LCV.

1.3.2. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UNE SUBVENTION D'AU MOINS 100 000 \$ AU COURS DE L'ANNÉE 2016

En date du 31 mars 2018, le BVG avait reçu les états financiers audités pour 2016 de 206 (soit 95,4 %) des 216 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 141,6 M\$.

La Ville de Montréal doit poursuivre son travail de sensibilisation auprès des organismes concernés quant aux exigences de l'article 107.9 de la LCV et de la résolution CM 13 1157 qui exigent entre autres qu'ils déposent chaque année leur rapport annuel.

1.3.3. AUDIT DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Nous avons réalisé neuf mandats pour l'année 2017.

PROGRAMMES DE SUBVENTIONS EN HABITATION

Le conseil municipal a adopté, en octobre 2014, de nouveaux règlements supportant cinq programmes de subventions en habitation démontrant sa volonté de soutenir financièrement l'acquisition d'une propriété et la rénovation résidentielle.

Les cibles établies pour le plan de fidélisation des familles 2014-2017 et impliquant la majorité des programmes de subventions en habitation, n'ont pas été revues depuis leur approbation par le comité exécutif, et ce, malgré l'évidence qu'elles ne seraient pas atteintes suite au retrait du gouvernement dans le Programme de rénovation Québec.

Les programmes de subventions en habitation ne sont pas guidés par des objectifs formulés en des termes mesurables, ce qui ne permet pas une reddition de comptes sur les résultats réellement atteints, en vue d'une prise de décision éclairée sur les orientations à prendre par la Ville en matière d'habitation.

Le mode actuel de suivi budgétaire des programmes de subventions dans le système comptable de la Ville ne tient pas compte de l'engagement des subventions au moment de leur approbation.

Il est à noter que le gouvernement du Québec a confirmé le transfert de responsabilités en matière d'habitation ainsi que les budgets afférents dans le cadre de la loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville (PL 121 – septembre 2017).

GESTION DES MATIÈRES ORGANIQUES

La *Loi sur la qualité de l'environnement* fixe les balises en matière de gestion des matières résiduelles et stipule notamment que chaque municipalité régionale doit élaborer et maintenir en vigueur un plan de gestion des matières résiduelles. Il y est également mentionné que chaque municipalité locale est tenue de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ce plan de gestion sur leur territoire respectif. Le détournement des matières organiques de l'enfouissement constitue un défi colossal pour la Ville, puisqu'une large partie de son territoire (secteur Est) est constitué de 15 arrondissements sur 19, et que les résidus alimentaires représentent 60 % des matières organiques qui y sont générées. Or, contrairement au recyclage des résidus verts, le recyclage des résidus alimentaires pourrait être plus difficile à accepter par les citoyens à cause des inconvénients qu'ils occasionent.

Même si des sommes et des efforts importants ont été investis en ce sens, force est de constater que la cible gouvernementale représente un enjeu environnemental et un défi de taille pour la Ville. En effet, le plus récent portrait des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal révèle que le taux de récupération des matières organiques était de 20 % en 2016 bien en deçà de la cible gouvernementale 2025 de 60 %.

La Ville devra revoir sa stratégie de gestion des matières organiques entre autres pour se conformer aux nouvelles exigences gouvernementales et faire un suivi des échéanciers rattachés aux différentes initiatives. Des efforts soutenus doivent être déployés afin de bien informer les citoyens, de les sensibiliser et de les encourager à y participer afin d'atteindre les objectifs fixés.

GESTION DES REQUÊTES ET DES PLAINTES DES CITOYENS

Parmi les nombreux défis organisationnels auxquels doit faire face l'administration municipale, la qualité des services offerts à la population demeure un enjeu déterminant. Depuis sa création en 2007, la Ville n'a cessé d'apporter des transformations afin d'offrir un service 311 de meilleure qualité à ses concitoyens.

Nonobstant les efforts déployés, l'administration municipale doit prendre les dispositions requises pour faire adhérer l'ensemble des unités d'affaires à l'amélioration de la qualité des prestations offertes aux citoyens et favoriser l'application des normes de services reconnues communes, peu importe la localisation de l'arrondissement sur le territoire montréalais. Pour faciliter cette approche, les arrondissements et les services centraux devront se doter d'un engagement commun de services aux citoyens qui devra préciser l'intention de la Ville quant au niveau et à la qualité de la prestation de services.

GESTION DE LA NEIGE USÉE

La Ville élimine l'hiver plus de 13 000 000 m³ de neige usée provenant des chaussées et des trottoirs. Elle dispose de 28 lieux d'élimination de la neige usée, soit 12 dépôts en surface et 16 chutes à l'égout. Conformément au *Règlement sur les lieux d'élimination de la neige usée*, la Ville a dû obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement du Québec pour exploiter ces lieux. Elle s'est ainsi engagée à ne pas dépasser des quantités maximales de neige accumulée sur les dépôts en surface, à faire un suivi environnemental des eaux souterraines et de l'eau de fonte ainsi qu'à réaliser annuellement des travaux d'entretien sur ces lieux d'élimination.

Bien qu'une planification par la Ville de l'utilisation des lieux d'élimination de la neige usée, qu'un suivi environnemental et qu'un entretien des dépôts en surface par les arrondissements sont effectués, la stratégie d'élimination de la neige usée est pratiquement similaire d'une année à l'autre sans qu'il y ait une recherche d'optimisation des coûts totaux d'élimination de la neige et de respect des exigences réglementaires. La Ville n'ayant pas connaissance des engagements de suivi environnemental relativement à l'ensemble des certificats d'autorisation, elle ne peut affirmer que l'élimination de la neige respecte les exigences environnementales qui y sont prescrites. L'entretien des dépôts de surface n'est pas documenté et les exigences d'entretien figurant aux certificats d'autorisation sont inconnues pour près du trois quarts des dépôts en surface et toutes les chutes à l'égout.

PROGRAMME DE RECHERCHE DE FUITES

Un des engagements de la *Politique nationale de l'eau* (2002) visait l'élaboration d'une *Stratégie québécoise de conservation de l'eau potable* qui rend conditionnelle l'attribution de toute aide financière à l'adoption de mesures d'économie d'eau potable et de réduction des fuites par les municipalités du Québec.

Bien que plusieurs gestes aient été réalisés par la Ville au cours des dernières années, le taux de perte d'eau potentielle sur l'ensemble du réseau de l'agglomération demeure encore élevé depuis l'adoption par le gouvernement de la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* (2011) et de la *Stratégie montréalaise de l'eau* par le conseil d'agglomération (2012). Le programme de recherche de fuites actuellement en place ne permet pas de réduire de manière optimale les fuites sur le réseau d'aqueduc en accord avec les exigences et les orientations prises.

Les rôles et les responsabilités de toutes les unités impliquées ne sont pas clairement définis. La planification des activités liées à la recherche et à la localisation des fuites est déficiente et ne permet pas d'atteindre tous les objectifs. Les activités de réparation des fuites localisées ne sont pas incluses dans un plan de travail selon un degré de priorité établi et un délai de réparation fixé. De plus, les bénéfices escomptés et la performance du *Programme de recherche de fuites* n'ont pas été évalués.

GESTION DU RÉSEAU CYCLABLE

En 2008, en adoptant le *Plan de transport*, le conseil d'agglomération s'engageait à doubler le réseau cyclable sur le territoire d'agglomération en sept ans, à procéder à une mise aux normes du réseau existant et à déployer un réseau cyclable quatre saisons. Une révision de la carte du réseau cyclable a été adoptée par le conseil d'agglomération en janvier 2015, triplant le réseau de 2008 en le faisant passer à 1 280 km. En septembre 2016, le conseil municipal a pris un engagement en faveur d'une approche « *VISION ZÉRO décès et blessé grave* ». Le conseil d'agglomération a également adopté en septembre 2017, le *Plan-cadre vélo* ayant pour objectif d'augmenter l'utilisation du vélo dans le Montréal métropolitain.

Depuis 2008, des efforts importants ont été déployés pour développer le réseau cyclable. Néanmoins, les nouvelles priorités récemment approuvées par les instances (*Plan-cadre vélo*) ainsi que les prérogatives de sécurité (engagement *VISION ZÉRO décès et blessé grave*), d'aménagement du territoire et les besoins des cyclistes ne sont pas reflétées dans le *Plan du réseau cyclable* actuellement en vigueur et pour lequel près de 430 km restent à développer. La sélection des projets de développement et de mise à niveau du réseau cyclable s'appuie presque exclusivement sur le nombre de kilomètres.

Les responsables ne disposent pas de toutes les données nécessaires sur le réseau cyclable, soit sur l'état et la conformité aux normes, sur la fréquentation des pistes ainsi que sur la nature et le nombre d'accidents impliquant des cyclistes, ce qui rend plus difficile la planification de son développement et sa mise à niveau. Des normes minimales d'entretien du réseau cyclable existant n'ont pas été établies et approuvées par les instances.

CUISINES DE RUE

À l'aube de l'amorce de la quatrième saison des cuisines de rue, nous constatons que l'activité tend à s'essouffler. En 2017, six arrondissements ont offert des sites permettant l'autorisation des cuisines de rue sur leur territoire. Pour 2018, il est actuellement prévu que seulement trois arrondissements y participeront.

Si l'intention de l'administration est de maintenir, voire même d'accroître la présence des cuisines de rues dans le domaine public, une réévaluation des modalités de fonctionnement et du processus de sélection devrait être entreprise.

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS - SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

La Société de transport de Montréal (STM) dessert plus de 2,9 millions de clients, dont 30 000 qui utilisent le transport adapté, et compte 9 700 employés. De par ses activités, la STM collecte et traite beaucoup de renseignements personnels (RP) de ses clients et de ses employés. Ainsi, la STM est assujettie à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

La STM dispose d'une gouvernance des RP adéquate en matière de politiques corporatives et de gestion, de responsabilités, de sensibilisation à l'importance de la protection des RP. Bien que les mesures de conservation, de destruction et de protection des renseignements personnels soient globalement satisfaisantes, des règles de conservation et procédures de destruction devraient être établies pour certaines applications et un processus d'anonymisation des RP présents dans les environnements informatiques autres que ceux de production devrait être instauré.

ÉVÈNEMENT FORMULE ÉLECTRIQUE

Les 29 et 30 juillet 2017, des courses de véhicules propulsés par un moteur électrique se sont déroulées dans les rues du centre-ville de Montréal (Événement). L'organisme à but non lucratif, Montréal c'est électrique (MCE), créé le 14 octobre 2016, détient les droits pour la présentation de l'Événement.

Dans le cadre de l'Événement, la Ville a accordé un soutien financier non récurrent de 1,75 M\$ à MCE et a cautionné pour un montant maximal de 10 M\$ sa ligne de crédit. De plus, elle a effectué les travaux d'infrastructures et elle a offert un soutien technique à l'organisme. En définitive, les dépenses totales réellement encourues par la Ville se sont élevées à 26 M\$.

L'Événement aurait dû être considéré comme un projet d'envergure par l'administration municipale, compte tenu de sa complexité et des sommes engagées, plutôt que comme une succession d'interventions à la pièce. Malgré que la Ville se soit dotée, en 2010, d'un *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux* (CGP) complet, nous constatons qu'il n'a pas été suivi pour l'Événement. Ainsi, aucun dossier d'affaires n'a été présenté aux instances, les rôles et les responsabilités n'ont pas été définis, un chargé de projet n'a pas été formellement désigné, le suivi des coûts et la reddition de comptes se sont avérés déficients. L'application du CGP aurait permis d'assurer une communication transparente entre les parties prenantes, de gérer efficacement les risques et de maximiser l'utilisation des ressources financières, matérielles et humaines. De même, elle aurait favorisé l'établissement d'une vision d'ensemble de ce projet et une reddition de comptes adéquate aux différentes instances.

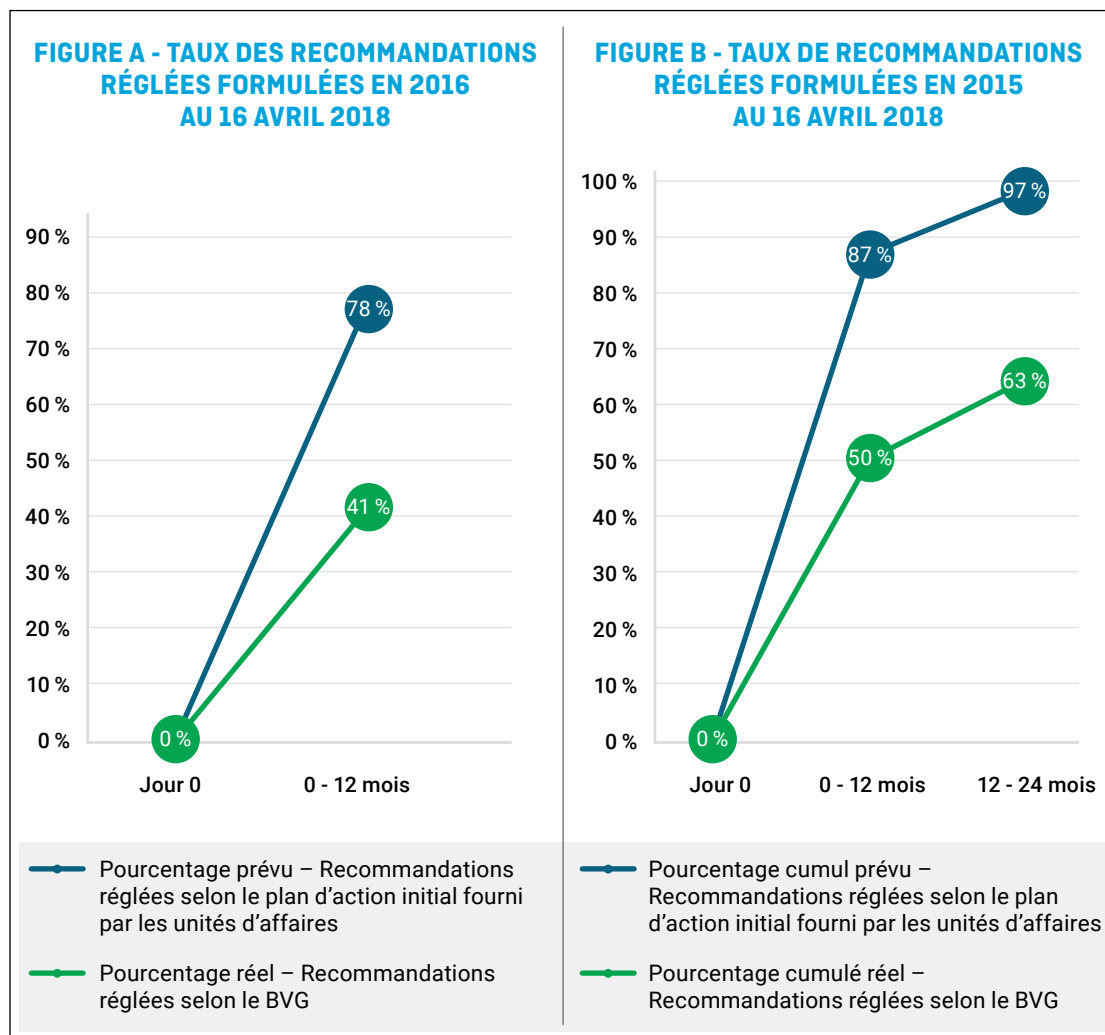
1.3.4. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Comme chaque année, le BVG effectue le suivi des recommandations des années antérieures afin de connaître le taux de mise en œuvre des recommandations autant par les services centraux que par les arrondissements.

D'entrée de jeu, nous reconnaissons qu'il appartient à l'administration municipale de prendre les décisions qui s'imposent pour assurer l'implantation ou non des recommandations du vérificateur général.

Ces recommandations ont été formulées rappelons-le, dans le but d'appuyer l'administration municipale à s'acquitter pleinement de ses responsabilités et favoriser ainsi, une meilleure utilisation des ressources. Rappelons également que la validation du contenu du rapport d'audit par chacune des unités d'affaires concernées fait partie intégrante de notre processus d'audit.

En réponse à ces recommandations, l'unité d'affaires nous transmet un plan d'action, incluant un échéancier pour leur mise en œuvre. Bien que dans la presque totalité des cas, les unités d'affaires adhèrent à l'ensemble des recommandations émises par le BVG, la compilation du suivi des plus récents résultats de chacun des plans d'action nous indique que les unités d'affaires tardent à les implanter. En effet, 41 % des recommandations formulées en 2016 ont été réglées à la suite de notre première année de suivi, alors que selon les plans d'action fournis par les unités d'affaires pour ces mêmes recommandations, 78 % de celles-ci auraient dû être réglées, du moins en matière d'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information (voir figure A). La situation de cette année ne s'est pas améliorée par rapport à celle de l'année précédente (50 %). Comme illustré à la figure B, le constat est à peu près similaire pour la 2^e année de suivi.



Cette situation me préoccupe d'autant plus qu'il y a encore des unités d'affaires, même si elles sont moindres que l'an passé, qui n'ont pas entrepris de travaux pour régler certaines de leurs recommandations alors que la date d'implantation était dépassée. Ajoutons également qu'environ 13 % de l'ensemble des recommandations « actives »¹ formulées en 2015 et en 2016 avaient été considérées réglées par les unités d'affaires alors que de l'avis du Bureau du vérificateur général, elles ne l'étaient pas.

C'est donc pour ces raisons que je sollicite à nouveau, l'appui de l'administration municipale pour inciter toutes les unités d'affaires à respecter les engagements apparaissant dans leur plan d'action transmis au vérificateur général, afin de favoriser l'implantation des recommandations conformément aux échéanciers établis et d'assurer promptement une meilleure utilisation des ressources.

Je réitère aussi 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.

1.4. REMERCIEMENTS

Le rapport 2017 est le résultat des efforts d'une équipe pluridisciplinaire compétente qui réalise des travaux de qualité. Je tiens à remercier tous les membres de l'équipe du BVG pour leur excellent travail et leur soutien.

¹ Toutes les recommandations émises en 2015 et 2016 sauf celles « réglées » lors du suivi effectué en avril 2017.

1. | OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE