



Vérificateur général
de la Ville de Montréal



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017
au conseil municipal et au conseil d'agglomération

FAITS SAILLANTS

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL

POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2017

AU CONSEIL MUNICIPAL ET AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION

FAITS SAILLANTS

Dépôt légal – 2^e trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISSN 2371-1213 (imprimé)
ISSN 2371-1221 (en ligne)
(Édition anglaise :
ISSN 2371-123X [imprimé],
ISSN 2371-1248 [en ligne])

ISBN 978-2-7647-1632-8 (imprimé)
ISBN 978-2-7647-1633-5 (en ligne)
ISBN 978-2-7647-1636-6 (clé USB)
(Édition anglaise :
ISBN 978-2-7647-1634-2 [imprimé],
ISBN 978-2-7647-1635-9 [en ligne],
ISBN 978-2-7647-1637-3 [clé USB])

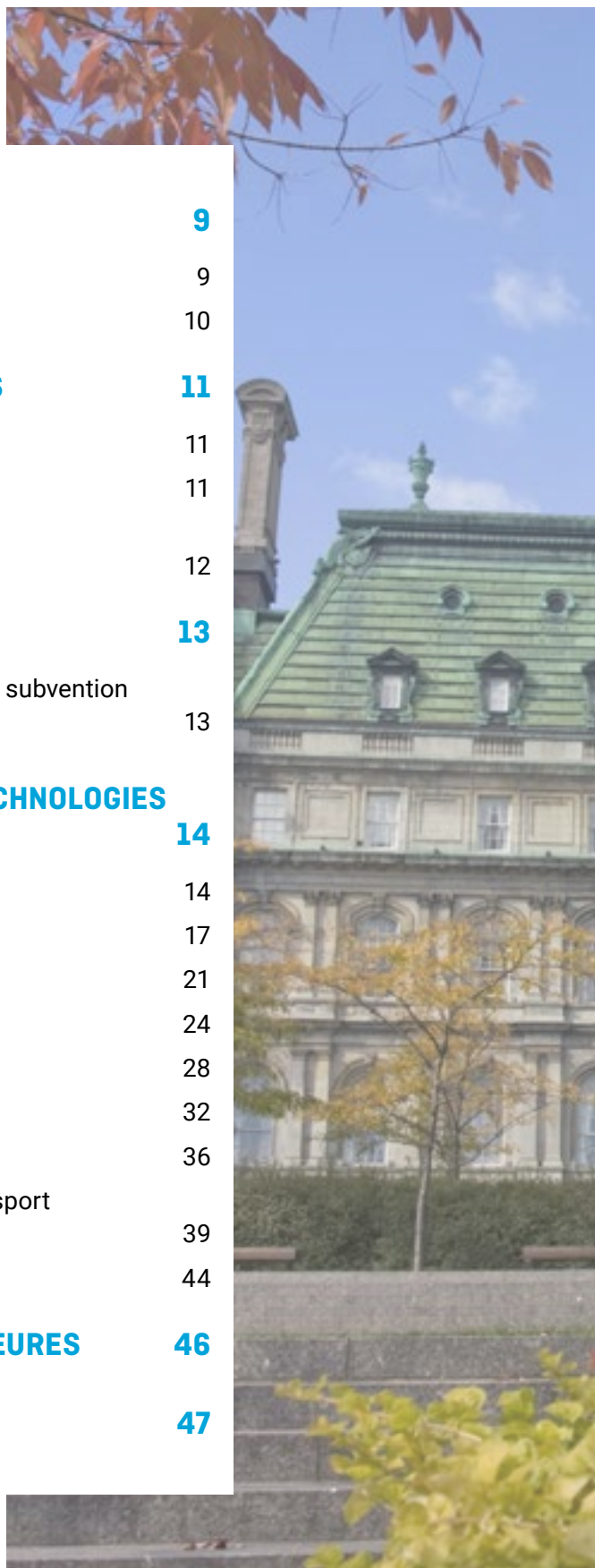
Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

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.

TABLE DES MATIÈRES

1. OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE	9
1.1. Un environnement en changement	9
1.2. Nos chantiers	10
2. AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS ET AUTRES RAPPORTS	11
2.1. Introduction	11
2.2. États financiers consolidés de la Ville de Montréal	11
2.3. États financiers des autres personnes morales visées par la <i>Loi sur les cités et villes</i>	12
3. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS	13
3.1. Conformité législative des organismes ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$	13
4. AUDIT D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	14
4.1. Programmes de subventions en habitation	14
4.2. Gestion des matières organiques	17
4.3. Gestion des requêtes et des plaintes	21
4.4. Gestion de la neige usée	24
4.5. Programme de détection de fuites	28
4.6. Gestion du réseau cyclable	32
4.7. Cuisines de rue	36
4.8. Protection des renseignements personnels (Société de transport de Montréal)	39
4.9. Événement Formule électrique	44
5. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES	46
6. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	47





LISTE DES SIGLES

BVG

Bureau du vérificateur général

CGP

Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux

CMM

Communauté métropolitaine de Montréal

FE

Formule électrique

LAD

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

LCV

Loi sur les cités et villes

m³/(d*km)

mètre cube par jour par kilomètre de conduite

MAMOT

ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

MCE

Montréal c'est électrique

OBNL

Organisme à but non lucratif

PDGMR

Plan directeur de gestion des matières résiduelles

PMAD

Plan métropolitain d'aménagement et de développement

PRQ

programme Rénovation Québec (PRQ)

RP

renseignements personnels

SHQ

Société d'habitation du Québec

SQEEP

Stratégie québécoise d'économie d'eau potable

STM

Société de transport de Montréal

En complément de mon rapport annuel portant sur l'année 2017, le présent document relate les faits saillants.

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 assujettis 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 assujettis 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.

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.

2.2. ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Conformément aux dispositions de la LCV en vigueur au 31 décembre 2017, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Ville de Montréal (la Ville).

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.

J'ai émis le 13 avril 2018 un rapport de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2017. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017, l'auditeur externe a retiré la réserve sur la comptabilisation des paiements de transfert, émise par le passé.

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 18 avril 2018.

De plus, le 16 avril 2018, des rapports de l'auditeur sur les états financiers consolidés de la Ville, sur la ventilation des charges mixtes et sur le taux global de taxation de la Ville, ont été produits et inclus dans le formulaire prescrit par le MAMOT. Conformément aux dispositions de la LCV, le formulaire prescrit par le MAMOT, accompagné des trois rapports susmentionnés du vérificateur général ainsi que du rapport du coauditeur sur les états financiers consolidés, a été déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération avant son envoi au MAMOT, le 14 mai 2018.

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

En vertu de l'article 107.7 de la LCV, le vérificateur général doit 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.

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.

3. CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

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

En vertu de l'article 107.9 de la LCV, « *toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers* ». Le vérificateur 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.

OBJECTIF ET PORTÉE DU MANDAT

Notre mandat a consisté dans un premier temps à s'assurer que toute personne morale ayant bénéficié en 2016 d'une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Montréal s'est conformée aux dispositions de l'article 107.9 de la LCV quant à la remise d'une copie de ses états financiers audités au vérificateur général.

CONCLUSION

La Ville de Montréal a versé, au cours de l'année 2016, pour un total de 166,8 M\$ dont 143,6 M\$ (soit 88,6 %) concernaient 216 organismes ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$ et lesquels étaient assujettis aux exigences de l'article 107.9 de la LCV.

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

Nous encourageons la Ville de Montréal à poursuivre son travail afin de sensibiliser les organismes quant aux exigences de l'article 107.9 de la LCV et de la résolution CM 13 1157.

4. AUDIT D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

4.1. PROGRAMMES DE SUBVENTIONS EN HABITATION

CONTEXTE

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est responsable de l'habitation sur le territoire québécois. Elle contribue, par ses actions, au mieux-vivre des citoyens, en leur offrant des conditions adéquates de logement en fonction de leurs ressources financières et de leurs besoins. Pour mener à bien sa mission, elle favorise notamment l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de construction, d'acquisition, d'aménagement, de restauration et d'administration d'habitations avec les municipalités, dont la Ville de Montréal (la Ville).

En 2001, la SHQ a annoncé une accélération importante des investissements en habitation par la création de plusieurs nouveaux programmes-cadres à frais partagés avec les municipalités, dont le programme Rénovation Québec (PRQ). Pour concrétiser sa réalisation, une entente, précisant les responsabilités de la Ville et de la SHQ, est entrée en vigueur en 2003.

La SHQ favorise également la réalisation de logements sociaux et communautaires pour les ménages à revenu faible ou modeste, ou encore pour des clientèles qui ont des besoins particuliers en habitation, grâce à ses programmes d'aide financière. Dans la continuité de cette mission, entre 2002 et 2004, d'autres ententes entre la Ville et la SHQ ont été signées, venant préciser les responsabilités de chacune des parties dans l'administration de certains programmes gouvernementaux.

En 2008, la rétention des familles constituant un enjeu important pour le dynamisme de la Ville et son équilibre démographique, le conseil municipal a adopté une politique familiale. L'administration municipale de l'époque s'était alors engagée à lancer un certain nombre d'actions dans le secteur de l'habitation, dont l'adoption d'un nouveau règlement établissant un programme de subvention, pour la réalisation de projets résidentiels destinés aux familles, devant être intégré dans le PRQ.

En 2014, le gouvernement a annoncé, au moment du dépôt de son budget 2014-2015, qu'il ne prévoyait plus d'investissements dans le PRQ pour de nouveaux engagements. Il précisait cependant que les sommes requises pour honorer les engagements antérieurs étaient prévues dans le budget. En août 2014, l'administration de la Ville faisait part de son intention de relancer des programmes de subventions sur ses propres bases, en utilisant la totalité des sommes qui étaient prévues par la Ville dans le cadre du PRQ afin de répondre aux priorités municipales. Les montants des subventions du PRQ ont été revus à la baisse.

Ainsi, en octobre 2014, le conseil municipal a adopté cinq nouveaux règlements permettant la création d'autant de programmes municipaux d'aide financière en habitation.

Ces nouveaux programmes, calqués sur les précédents, sont dorénavant financés entièrement par la Ville.

Le 8 décembre dernier, le projet de loi 121 (loi sur la métropole), donnant plus de pouvoirs à la Ville de Montréal, a été déposé à l'Assemblée nationale en vue d'une prochaine adoption. Une entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole a toutefois été signée le 8 décembre 2016¹. Dans cette entente, il est mentionné que la SHQ transférera à la Ville les budgets et la responsabilité relatifs au développement de l'habitation sur son territoire.

OBJECTIF DE L'AUDIT

L'audit effectué avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les subventions en habitation :

- sont accordées de façon objective aux requérants;
- font l'objet d'un suivi rigoureux sur le respect des conditions prévues dans les règlements concernés; et
- permettent d'atteindre les priorités de l'administration municipale.

CONCLUSION

Le conseil municipal a adopté, en octobre 2014, cinq nouveaux règlements supportant autant de programmes de subventions en habitation, ce qui a démontré sa volonté de soutenir financièrement l'acquisition d'une propriété et la rénovation résidentielle, et ce, malgré le retrait de l'aide financière du gouvernement du Québec annoncé dans son budget 2014-2015. Ces nouveaux règlements ont remplacé ceux qui existaient depuis 2003.

Cette décision permettait, entre autres, de poursuivre l'encouragement aux familles de demeurer à Montréal en leur accordant des montants de subventions plus avantageux lors de l'acquisition d'une propriété et en leur facilitant l'admissibilité aux programmes de rénovations (programme de rénovation résidentielle majeure et programme de rénovation à la carte). Les cibles du Plan de fidélisation des familles, élaboré par la Direction de l'habitation et adopté en août 2013 par le comité exécutif, ont été maintenues malgré le retrait du gouvernement du Québec dans le programme Rénovation Québec en 2014, et ce, tout en sachant que certaines de ces cibles ne pourraient pas être atteintes sans la contribution de Québec.

Considérant que le financement de subventions en habitation provient de fonds publics, le Service de la mise en valeur du territoire doit s'assurer de démontrer qu'elles sont

¹ Entente « Réflexe Montréal ».

accordées objectivement et que toutes les exigences prévues dans les règlements sont respectées au moment prévu. À cet égard, le processus mis en place pour le traitement des demandes de subventions se doit donc d'être suffisamment rigoureux et conforme aux règlements. Nos travaux d'audit ne nous ont pas toujours permis d'obtenir l'évidence d'une telle rigueur en ce qui a trait à l'exercice du suivi de la réception des documents permettant de juger de l'admissibilité d'une demande. Ils ne nous ont également pas toujours permis d'obtenir l'évidence du respect des critères d'admissibilité ainsi que des conditions prévues, préalablement au versement des subventions ou encore après leur versement, selon le cas.

Bien que des délais de traitement pour les demandes de subventions aient été établis sommairement par la Direction de l'habitation pour chacun des programmes, à des fins de prévisions budgétaires, nous avons observé qu'elle ne les mesure pas systématiquement. À notre avis, une telle situation ne permet pas d'évaluer l'efficacité de l'offre de services de la Ville pour chacun des programmes et d'identifier, s'il y a lieu, les améliorations à apporter.

L'enveloppe budgétaire relative aux programmes de subventions en habitation est gérée à même le budget de fonctionnement, alors que la Direction de l'habitation engage ses subventions sur une période variant d'un à trois ans, et ce, sans avoir la certitude que les enveloppes budgétaires seront reconduites d'une année à l'autre. Nous croyons qu'il y aurait lieu de revoir le mode de comptabilisation des subventions pour faciliter la gestion des enveloppes budgétaires et pour s'assurer que toutes les sommes sont utilisées aux fins prévues.

Finalement, des mécanismes de reddition de comptes portant spécifiquement sur les programmes de subventions n'ont pas été mis en place pour évaluer dans quelle mesure les objectifs propres à chacun ont été atteints. Le fait que ces objectifs sont actuellement libellés en termes non mesurables permet difficilement de les évaluer. Pour ce qui est des priorités de l'administration municipale, un bilan de mi-parcours a été produit pour le Plan de fidélisation des familles. Ce bilan démontre que les cibles établies ne seront vraisemblablement pas atteintes d'ici l'échéance à la fin de l'année 2017.

Considérant l'ensemble de nos constats et l'importance des sommes déboursées par la Ville depuis 2014, soit près de 29 M\$, nous croyons que le Service de la mise en valeur du territoire se doit de justifier les résultats atteints pour chacun des programmes de subventions au regard des priorités de l'administration municipale. Nous croyons également que le moment de réaliser cette évaluation est opportun puisque la signature d'une entente est prévue concernant le transfert des responsabilités en habitation et des budgets afférents par le gouvernement du Québec en matière d'habitation dans le cadre du projet de loi 121 (loi sur la métropole).

4.2. GESTION DES MATIÈRES ORGANIQUES

CONTEXTE

Le mode de gestion des matières résiduelles², comme ce fut le cas pendant des décennies où toutes les matières étaient considérées comme des déchets et traitées d'une manière unique en enfouissant le tout, est révolu. Depuis déjà plus de 20 ans, les Québécois ont été sensibilisés au recyclage du papier et du carton, des métaux, du verre et des plastiques. Depuis moins de dix ans seulement, il est de plus en plus question d'éviter l'enfouissement des matières organiques³, lesquelles s'avèrent être la principale cause de pollution attribuable aux sites d'enfouissement.

Au plan législatif, précisons que la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴ fixe les balises en matière de gestion des matières résiduelles. Notamment, il y est stipulé, que chaque municipalité régionale en l'occurrence la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) doit élaborer et maintenir en vigueur un plan de gestion des matières résiduelles (article 53.7). Il y est également stipulé que chaque municipalité locale est tenue de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ce plan de gestion des matières résiduelles sur leur territoire respectif (article 53.24). La Ville de Montréal (la Ville), tout comme les 81 autres municipalités constituant la CMM sont donc tenues de suivre le plan de gestion des matières résiduelles de la CMM.

De cette loi découle l'adoption en février 2011, par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs⁵, de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (la Politique). La Politique établit, entre autres, les objectifs et les stratégies de récupération, de valorisation et de réduction de matières résiduelles à éliminer à courts, à moyens et à longs termes. Ainsi, le *Plan d'action quinquennal 2011-2015* qui accompagne cette Politique fixait des cibles à atteindre d'ici la fin de l'année 2015, notamment de recycler :

- 70 % du papier, du carton, du plastique, du verre et du métal résiduels;
- 60 % de la matière organique putrescible résiduelle.

Pour sa part, l'agglomération de Montréal s'est dotée d'un *Plan directeur de gestion des matières résiduelles* (PDGMR). Le plus récent PDGMR à ce jour couvre la période de 2010

² Il s'agit de matières ou d'objets rejetés par les ménages, les industries, les commerces ou les institutions, et qui sont soit, mises en valeur (la récupération, le recyclage, le réemploi ou le compostage) ou éliminées. Il y a des matières résiduelles vues comme étant organiques (les feuilles, le gazon, les restes de table, les boues) et des matières résiduelles vues comme étant récupérables (les métaux, le verre, le carton, le papier, le plastique).

³ Au sens large, les matières organiques incluent les résidus alimentaires, les résidus de jardin (aussi appelés les résidus verts), et les boues municipales (incluant les boues des fosses septiques).

⁴ RLRQ, chapitre Q-2, article 53.4, 53.7, 53.24.

⁵ Maintenant connu sous le nom : ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

à 2014. Selon les informations obtenues, le prochain PDGMR pourrait être adopté au cours de l'année 2019.

L'agglomération de Montréal a également adopté, en juin 2016, le *Plan Montréal durable 2016-2020* qui succède au *Plan de développement durable de la collectivité montréalaise 2010-2015*. Le nouveau plan fournit le cadre d'intervention en matière de développement durable pour les cinq prochaines années et vise, notamment, à atteindre d'ici 2020 les objectifs gouvernementaux de valorisation des matières recyclables (70 %) et des matières organiques (60 %).

OBJECTIF DE L'AUDIT

Cet audit avait pour objectif de nous assurer que la Ville a pris les mesures nécessaires pour lui permettre d'atteindre les objectifs fixés en lien avec la gestion des matières organiques prévues dans le *Plan Montréal durable 2016-2020* et le *Plan directeur de gestion des matières résiduelles 2010-2014* de l'agglomération de Montréal, le tout en lien avec la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*.

CONCLUSION

La *Loi sur la qualité de l'environnement* fixe les balises en matière de gestion des matières résiduelles. Notamment, il y est stipulé que chaque municipalité régionale en l'occurrence la Communauté métropolitaine de Montréal 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.

De cette loi découle l'adoption en février 2011, de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*. Le plan d'action quinquennal 2011-2015 qui accompagne cette politique fixait à ce moment des cibles à atteindre jusqu'à la fin de l'année 2015, dont celle de recycler 60 % des matières organiques. Cette politique vise à bannir d'ici 2020 les matières organiques des lieux d'enfouissement.

Le détournement des matières organiques de l'enfouissement constitue un défi colossal pour les municipalités. En effet, ces matières représentent une part importante, soit près de 47 % (en 2012-2013) des matières résiduelles générées par les ménages québécois. Or, contrairement au recyclage des résidus verts pouvant plus facilement être acceptés, l'adhésion des citoyens au recyclage des résidus alimentaires qu'ils génèrent au quotidien ne se fait pas sans heurt à cause des inconvénients qu'ils occasionnent (les insectes, les odeurs, les vers blancs). Pour la Ville, ce défi est d'autant plus grand qu'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.

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, alors qu'il se situait à 10 % en 2010. La cible gouvernementale de 60 % a été repoussée à 2025 dans le plan de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Montréal. Par surcroît, la plus récente politique québécoise de Gestion des matières résiduelles est plus exigeante, car elle élargit maintenant sa portée à d'autres matières (les boues générées par l'usine de traitement des eaux usées) ainsi qu'au secteur des institutions, commerces et industries.

Pour concourir à l'atteinte de cette cible gouvernementale, la Ville a entrepris deux vastes chantiers. Dans un premier temps, elle a élaboré et implanté la « *Stratégie montréalaise d'implantation de la collecte des résidus alimentaires 2015-2019* », laquelle doit permettre de desservir l'ensemble des unités d'occupation (huit logements et moins) sur le territoire Montréalais de sorte que les citoyens puissent participer à la collecte des matières organiques. L'implantation évolue selon le calendrier établi.

Dans un deuxième temps, la Ville a travaillé à la mise en œuvre d'un projet d'envergure qui consiste à concevoir, à construire et à opérer cinq centres de traitement des matières organiques répartis sur le territoire de l'agglomération de Montréal, dont la mise en service est prévue pour trois d'entre eux en 2020. Les démarches visant à enclencher la construction des trois centres de traitement des matières organiques prévus à la phase 1 de ce projet d'envergure ont obtenu l'aval du comité exécutif pour le lancement de trois appels d'offres réalisés en mai, juin et juillet 2017.

À ce jour, force est d'admettre que la cible gouvernementale est loin d'être atteinte même si des efforts importants ont été investis en ce sens. Nos travaux d'audit ont cerné certains aspects qui, sans être exhaustifs, pourraient permettre de créer des conditions favorables à l'atteinte de cette cible.

1. La Ville devra revoir sa stratégie de gestion afin d'y inclure non seulement les matières organiques générées par le secteur résidentiel, mais également en y incorporant les matières générées par les institutions, commerces et industries ainsi que le recyclage des boues municipales.
2. La Ville devra s'assurer que sa stratégie d'implantation de la collecte des résidus alimentaires sera déployée conformément à l'échéancier établi pour que toutes les unités d'occupation visées soient desservies comme prévu.
3. Même si le plan de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Montréal n'oblige pas les municipalités à desservir l'ensemble du secteur résidentiel, il serait impératif que la Ville puisse desservir une proportion plus importante d'habitations de neuf logements et plus si elle veut améliorer de façon notable son taux de récupération.

4. La Ville devra s'assurer qu'elle a pris toutes les dispositions pour satisfaire les exigences du programme provincial d'aide financière quant à la date de mise en service des centres de traitement des matières organiques et du pourcentage visé des unités d'occupation devant être desservies.
5. La Ville devra prévoir élaborer un plan de communication et de sensibilisation arrimé avec la stratégie d'implantation de la collecte des résidus alimentaires, avec la mise en service des centres de traitement des matières organiques et des résultats obtenus quant au taux de détournement.

Il serait également opportun de faire la corrélation entre les dépenses totales encourues en matière de communication et de sensibilisation et les incidences sur le taux de participation afin d'ajuster le contenu du message et les budgets en conséquence.

6. Les arrondissements devront instaurer des mécanismes pour assurer le suivi de la nouvelle réglementation adoptée par le conseil municipal en 2016 sur les services de collecte. Il serait également approprié de faire une réflexion collective quant à la façon d'appliquer efficacement cette réglementation et surtout la façon de sensibiliser le citoyen à son existence et des sanctions qui pourraient en découler. Des responsabilités ont été déléguées aux arrondissements par réglementation. Notre audit nous a démontré la méconnaissance par les arrondissements de cette dernière.

Enfin, un suivi étroit de l'évolution du taux de récupération des matières organiques devra s'exercer de façon à le mettre en relief avec la capacité des centres de traitement des matières organiques. À cet égard, des solutions alternatives devront être prévues afin d'orienter la prise de décisions advenant que des quantités de matières organiques excédentaires ou insuffisantes résultent des mesures déployées pour implanter la collecte de ces matières auprès de l'ensemble des générateurs.

Ultimement, la Ville devra s'assurer de rendre comptes de l'atteinte de la cible de détournement fixée au regard des secteurs retenus compte tenu des nouvelles exigences établies.

4.3. GESTION DES REQUÊTES ET DES PLAINTES

CONTEXTE

Pour la réalisation de sa mission, la Ville doit s'assurer de la bonne administration des services offerts à la population. En effet, la qualité de vie des résidents de la métropole est tributaire de la manière dont les services de proximité sont offerts par les arrondissements. À la Ville de Montréal, chaque unité d'affaires est responsable de répondre aux questions des citoyens en fonction des responsabilités qui lui sont dévolues. Le service 311⁶ représente ainsi la porte d'entrée privilégiée des citoyens à la Ville lorsqu'ils souhaitent obtenir de l'information, soumettre une requête, porter plainte ou apporter un commentaire par rapport au service reçu.

En décembre 2007, l'administration mettait en place le service 311 afin de faciliter les contacts et la communication entre la Ville de Montréal et ses concitoyens.

De 2007 à novembre 2017, le service 311 a subi des changements au niveau de sa gouvernance et de la prestation de services au niveau de la prise d'appel.

OBJECTIFS DE L'AUDIT

Cet audit avait pour objectifs d'une part, de s'assurer que la Ville a établi un cadre et des pratiques de gestion adéquats dans le traitement des requêtes et des plaintes de citoyens, à savoir la façon dont elle établit ses normes de services, s'assure de régler efficacement les problèmes liés aux requêtes et aux plaintes, surveille le rendement dans leur traitement et fait rapport à cet égard. Et d'autre part, de s'assurer que la Ville cerne et prend des mesures pour régler les problèmes systémiques, relatifs aux requêtes et aux plaintes des citoyens pour mieux les servir, dans une optique d'amélioration continue.

CONCLUSION

L'approbation par la Direction générale en 2007 de l'encadrement administratif « *Gestion du Réseau Accès Montréal* », marquait l'engagement de la Ville à réaliser plusieurs projets structurants en matière d'offre de services aux citoyens. En l'occurrence, cet encadrement venait préciser les règles de gestion partagées par l'ensemble des unités d'affaires des arrondissements et des services centraux pour que le Réseau Accès Montréal réponde aux besoins et attentes des citoyens, qu'il soit efficace et performant, et que les citoyens de la Ville de Montréal reçoivent une prestation de services de qualité.

⁶ Le service 311 comprend l'ensemble des activités permettant à la Ville de prendre les appels téléphoniques du citoyen, d'enregistrer sa demande dans le système d'information dévolu à ce service et de la transmettre sous la forme d'une demande de services à l'unité d'affaires concernée pour son traitement.

D'une manière générale, dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons observé que la Ville a opéré une série de transformations, en s'appuyant sur la vision selon laquelle, la performance organisationnelle et l'expérience client sont étroitement liées. Sur cette base, la Direction générale a mis en place un cadre de gestion permettant d'implanter des activités à valeur ajoutée, en simplifiant les façons de faire, et en promouvant de bonnes pratiques reconnues. Ces initiatives se sont matérialisées par la création en 2015 du Bureau de l'expérience client et tout récemment de la Direction du service 311 afin que la Ville puisse servir encore mieux les Montréalais et Montréalaises.

Néanmoins, malgré tous ces efforts, il y a place à des améliorations afin que la Ville puisse offrir des prestations de services de qualité aux citoyens. C'est pourquoi nous avons recommandé différentes mesures correctives dans ce sens :

- La Ville devrait procéder à une mise à jour approfondie de l'encadrement administratif approuvé en 2007 lors du lancement du service 311, afin qu'il reflète les changements majeurs ayant affecté la gouvernance, les outils technologiques et les processus opérationnels du service 311. Cet encadrement devrait impérativement être assorti d'une déclaration d'engagement formel de services aux citoyens et d'une stratégie de communication afin d'accroître la notoriété du service 311 auprès des citoyens.
- Il est essentiel que la Banque d'information 311 contenant la documentation sur les services offerts par la Ville soit régulièrement mise à jour. Ainsi, elle reflèterait mieux la justesse de l'information à laquelle le citoyen est en droit de s'attendre.
- La Ville devrait concevoir et diffuser un programme de formation continue systématique pour les agents de communications sociales afin d'actualiser leur connaissance sur divers sujets relatifs aux activités de la Ville.
- La Ville devrait harmoniser les pratiques en arrondissements en matière de prise en charge, de traitement et fermeture des requêtes et plaintes relatives aux opérations des travaux publics. Il en est de même en ce qui concerne les délais de résolution des demandes de services que chaque arrondissement fixe sur la base de contraintes opérationnelles qui lui sont propres.
- Il est important de sensibiliser les élus au fait que toutes les requêtes et les plaintes qui leurs sont adressées suivent le processus habituel de gestion (enregistrement au système de Gestion des demandes clients) pour garantir un traitement optimal et équitable des demandes de service reçues de l'ensemble des citoyens.
- La Ville devrait analyser systématiquement les rapports de gestion produits dans le cadre de la reddition de comptes, afin d'identifier les causes à l'origine des requêtes et plaintes récurrentes afin d'y apporter des correctifs permanents à certaines problématiques soulevées.

Un enjeu aussi important que les requêtes et plaintes des citoyens requiert un processus de gestion qui permet de lier solidement tous les maillons de la chaîne de traitement

des demandes de service. À cet effet, il est nécessaire que l'administration municipale prenne les dispositions requises pour faire adhérer l'ensemble des unités d'affaires à l'amélioration de la qualité des prestations offertes aux citoyens, pour qu'elles puissent s'approprier les normes de services reconnus en la matière. Il convient enfin de porter une attention particulière à l'évolution de ces indicateurs de performance afin de maintenir en tout temps, des standards élevés de qualité en matière de prestation de services à la population, et cela, peu importe la localisation de l'arrondissement sur le territoire montréalais.

4.4. GESTION DE LA NEIGE USÉE

CONTEXTE

Montréal est une ville nordique qui doit composer annuellement avec environ 200 cm de précipitation de neige entre la mi-novembre et la fin mars⁷. Lorsqu'il y a une précipitation de neige, la Ville de Montréal (la Ville) procède à l'épandage de fondant (communément appelé du sel) et/ou un abrasif (de la pierre concassée) sur les rues et les trottoirs. La Ville procède également au déblaiement des rues et des trottoirs conformément à sa politique de déneigement. C'est ensuite que l'activité de chargement de la neige peut débiter.

Or, cette neige à éliminer est, par les activités d'épandage, la circulation automobile et les activités courantes des citoyens, chargée en débris (les abrasifs, les ordures, le papier, le plastique, la terre), en huiles et en graisses minérales provenant des véhicules, en ions (le chlorure, le sodium, le calcium) provenant des fondants utilisés ainsi qu'en métaux comme du plomb, du manganèse, du fer et du chrome provenant de la corrosion des véhicules et des gaz d'échappement de ces derniers⁸. En 1997, le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, maintenant le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ministère du Développement durable)⁹, imposait par le *Règlement sur les lieux d'élimination de neige*¹⁰ que :

« la neige qui fait l'objet d'un enlèvement et d'un transport en vue de son élimination ne [puisse] être définitivement déposée que dans un lieu d'élimination autorisé par le ministre en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement »¹¹.

7 Selon le bilan de l'hiver 2015-2016 du Service de la concertation des arrondissements, il est tombé à Montréal 197,2 cm de neige durant cet hiver. L'année suivante, selon le bilan de l'hiver 2016-2017 du même service, il est tombé 226,6 cm de neige. Ces données sont pour la période allant du 15 novembre au 31 mars de chaque saison hivernale. Pour la saison hivernale 2016-2017, la Ville a chargé 13 572 627 m³ de neige usée, ce qui a représenté 341 793 déplacements de camions à travers la Ville.

8 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Guide d'aménagement des lieux d'élimination de neige* et mise en œuvre du *Règlement sur les lieux d'élimination de la neige*.

9 Le nom de ce ministère a souvent évolué dans le temps. Par souci d'uniformité dans le texte, nous employons uniquement le nom simplifié « ministère du Développement durable » peu importe le nom du ministère au moment des faits.

10 RLRQ, chapitre Q-2, r. 31.

11 L'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, chapitre Q-2) mentionne que nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Ce règlement s'applique autant pour les dépôts en surface de neige que pour les chutes à l'égout¹² et les fondeuses à neige¹³ étant donné que dans tous les cas, la neige est préalablement chargée et transportée par camion.

C'est ainsi que la neige chargée et transportée lors d'une opération de déneigement à Montréal se doit d'être éliminée dans un lieu dûment autorisé par le ministère du Développement durable, et dont l'exploitation et l'entretien doivent être faits en conformité avec les engagements de la Ville figurant à la demande du certificat d'autorisation.

La Ville utilise au total, en date de la réalisation de cet audit, 28 lieux d'élimination de la neige usée. Plus spécifiquement, il s'agit de 12 dépôts en surface (incluant celui de la Carrière Saint-Michel) et dont un seul ne lui appartient pas (site Lafarge (Montréal-Est)), et 16 chutes à l'égout réparties au nord et au sud de l'île de Montréal le long du tracé des deux intercepteurs.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville dispose de la neige usée de façon efficace et sécuritaire et dans le respect des lois et de la réglementation en vigueur.

CONCLUSION

En vertu du *Règlement sur les lieux d'élimination de neige*, il est obligatoire d'obtenir une autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (ministère du Développement durable) pour éliminer la neige usée, autant par le biais d'un dépôt en surface que par une chute à l'égout. Cette autorisation, dont le processus d'obtention est encadré par la *Loi sur la qualité de l'environnement* impose des conditions à respecter pour l'exploitation de l'infrastructure d'élimination de la neige. Pour les dépôts en surface, les exigences visent notamment le suivi environnemental qui doit être fait afin de déterminer si l'élimination de la neige porte atteinte à la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface, ainsi que l'entretien qui doit être effectué annuellement afin de garantir le bon fonctionnement du dépôt. Pour les chutes à l'égout, il n'y a pas d'exigences relativement au suivi environnemental, mais uniquement en lien avec l'entretien. La nature des critères environnementaux à respecter pour les dépôts en surface s'appuie sur la réglementation en vigueur au moment de la demande d'autorisation, mais est également particulière aux conditions propres au site. Ainsi, le suivi environnemental ne doit pas systématiquement être fait en fonction de

¹² Une chute à l'égout est une ouverture à même le sol, recouverte d'une grille et qui permet de déverser la neige directement à l'égout collecteur ou à un intercepteur pour acheminer la neige vers une usine d'épuration des eaux usées. Certaines chutes à l'égout peuvent être mécanisées avec des vis sans fin qui broient la neige à l'entrée de la chute.

¹³ Une fondeuse à neige est un réservoir d'eau chaude dans lequel la neige est déversée. Au contact de l'eau chaude, la neige fond et elle peut être alors déversée à l'égout. Un tel équipement nécessite un apport en énergie afin de maintenir l'eau dans le réservoir à une température suffisamment élevée pour faire fondre la neige.

la réglementation de l'époque ni de la réglementation actuelle. Il faut nécessairement s'en remettre au contenu du certificat d'autorisation et aux engagements pris par le demandeur (la Ville de Montréal) lors de la demande.

La Ville de Montréal (la Ville) dispose de 28 lieux d'élimination de la neige usée pour se départir des quelque 8 000 000 m³ à 14 000 000 m³ de neige qu'elle doit déblayer chaque hiver de ses propres rues ainsi que de certains terrains privés dont l'entrepreneur doit acquitter les frais pour l'utilisation de sites désignés à cet effet. Tous ces lieux d'élimination de la neige usée ont été autorisés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques. Depuis 2015, la planification de l'utilisation de ces lieux d'élimination de la neige usée et le suivi environnemental des dépôts en surface sont faits par le Service de la concertation des arrondissements. La réalisation des travaux d'entretien relève de la responsabilité des arrondissements.

De manière générale, dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons observé que la Ville possède une stratégie d'élimination de la neige usée, qu'elle réalise un suivi environnemental des dépôts en surface et que les arrondissements font un certain entretien des dépôts en surface et des chutes à l'égout qui sont mécanisées. Toutefois, il y a place à plusieurs améliorations afin que la Ville s'assure que l'élimination de la neige usée soit faite en toute conformité avec ses engagements auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, et ce, de manière optimale, pour l'ensemble des LEN. Nous appuyons ceci sur les faits suivants :

- La Ville ne dispose pas du contenu de tous les certificats d'autorisation pour les dépôts en surface et les chutes à l'égout. Pour près de la moitié des dépôts en surface (5/11), elle n'a aucune garantie que le suivi environnemental qu'elle fait est conforme aux certificats d'autorisation. La Ville réalise le suivi environnemental des dépôts en surface en répliquant le programme de suivi utilisé les années précédentes. Pour la majorité des dépôts en surface (8/11) et la totalité des chutes à l'égout (16/16), elle ne peut pas garantir que l'entretien réalisé soit conforme aux engagements pris face au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques;
- L'entretien des dépôts en surface n'est pas documenté, autant relativement à ce qui doit être fait que ce qui a été fait. La Ville n'est donc pas en mesure de faire une démonstration rigoureuse qu'elle applique un programme d'entretien pour ses lieux d'élimination de la neige usée;
- La stratégie d'élimination de la neige usée qui attribue à chaque secteur à déneiger dans un arrondissement un lieu d'élimination de la neige usée prioritaire pour disposer de la neige usée est peu modifiée d'année en année. Avant la reprise par le Service de la concertation avec les arrondissements de la gestion de cette stratégie, les arrondissements étaient responsables de la gestion des lieux d'élimination de la neige usée sur leur territoire. La stratégie actuelle est encore teintée par ces multiples gestions à petite échelle, plutôt que d'être optimisée à l'échelle du territoire en fonction des capacités d'élimination des différents lieux d'élimination de la neige usée et des coûts directs et indirects de ces infrastructures;

- Bien que la Ville ne contrôle pas la quantité de neige qu'elle reçoit durant un hiver, sa stratégie d'élimination de la neige usée manque de marge de manœuvre pour certains dépôts en surface. Ceci se solde alors par des dépassements de la quantité maximale de neige qui est accumulée sur certains dépôts à la fin d'une saison. Lors de la saison hivernale 2016-2017, les dépôts en surface 46^e Avenue (arrondissement de Lachine), Angrignon (arrondissement de LaSalle), Thimens (arrondissement de Saint-Laurent) et Langelier (arrondissement de Saint-Léonard) ont dépassé les capacités permises d'accumulation de la neige usée figurant à leur certificat d'autorisation;
- Il arrive que la Ville ait à rediriger des chargements de neige vers d'autres lieux d'élimination de la neige usée que ceux initialement prévus. Or la Ville n'est pas outillée pour faire une réattribution optimale des lieux d'élimination de la neige usée en temps réel;
- La Ville fait annuellement une reddition de comptes au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques en lui transmettant les rapports de suivi environnemental pour tous les dépôts en surface sous sa responsabilité. Toutefois le bilan produit par le SCA à l'interne, au regard des activités de déneigement est muet concernant la conformité environnementale et le dépassement de la capacité des dépôts en surface.

Enfin en ce qui concerne les accès aux sites, la Ville à travers le Système intelligent pour le transport de la neige contrôle les accès à ses sites tant pour les camions transportant la neige provenant des rues et des trottoirs de la Ville que celle provenant des terrains privés. À cet effet la mise en place de billets de déversement à code-barres unique que les entrepreneurs se procurent pour déverser leur neige lui a permis d'établir des mécanismes fiables pour :

1. contrôler les accès aux dépôts de surface désignés pour accueillir le déversement de la neige provenant du privé;
2. s'assurer que l'utilisation de ces sites a fait l'objet de la tarification en vigueur, et ce, en fonction de type de camion utilisé grâce à l'enregistrement unique du billet de déversement de la neige.

4.5. PROGRAMME DE DÉTECTION DE FUITES

CONTEXTE

L'eau est devenue l'un des enjeux importants du 21^e siècle sur le plan mondial, puisque l'eau douce représente une infime partie sur la terre¹⁴. L'économie de l'eau potable est donc au cœur des préoccupations des gouvernements et des municipalités.

Dans l'esprit de cet enjeu mondial, le gouvernement du Québec a adopté en 2002 la *Politique nationale de l'eau*¹⁵ laquelle prévoyait plus de 50 engagements. Le gouvernement a adopté, en 2011, cette stratégie qui porte le nom de *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable*¹⁶ (ci-après la SQEEP).

Ainsi, pour l'ensemble du Québec, voici les objectifs de la SQEEP dont l'échéancier visé était le 31 décembre 2016 :

- Réduire d'au moins 20 % la quantité d'eau distribuée par personne par rapport à 2001;
- Réduire le taux de fuites pour l'ensemble des réseaux de distribution d'eau potable à un maximum de 20 % du volume total d'eau distribuée ainsi qu'à un maximum de 15 mètres cubes par jour par kilomètre de conduite ($m^3/(d*km)$).

Pour contribuer à l'atteinte de ces objectifs, le gouvernement a entre autres pris l'engagement d'assortir son aide financière, dans le domaine des projets d'infrastructures reliés à l'eau, à l'adoption et à la mise en œuvre de cinq mesures devant être respectées par les municipalités. L'une d'elles, soit la mesure 2 – « production d'un bilan d'usage de l'eau », indiquait notamment :

*À compter du 1^{er} avril 2012, si le bilan produit démontre un taux de fuites du réseau de distribution supérieur à 20 % du volume d'eau potable produit ou à 15 $m^3/(d*km)$, l'organisme municipal devra mettre en place un programme de détection et de réparation des fuites sur son réseau de conduites d'eau potable¹⁷.*

Tout comme l'ensemble des municipalités du Québec, la Ville de Montréal (la Ville) est donc confrontée à la problématique de la préservation de l'eau et à son économie, et doit se conformer à la SQEEP.

Dans le but d'agir sur ces problématiques, le conseil d'agglomération a approuvé en juin 2012¹⁸, la vision globale sur dix ans (2011-2020) de la *Stratégie montréalaise de l'eau*.

¹⁴ Représente 2,5 % selon la Politique nationale de l'eau, gouvernement du Québec, 2002.

¹⁵ Politique nationale de l'eau, gouvernement du Québec, 2002.

¹⁶ SQEEP, gouvernement du Québec, 2011, 37 pages.

¹⁷ SQEEP, gouvernement du Québec, 2011, page 22.

¹⁸ Résolution CG12 0166, 21 juin 2012.

Cette stratégie a été adoptée avec l'objectif d'optimiser les réseaux d'eau potable et de diminuer le taux de fuites.

Pour ce qui est de la Ville, bien que beaucoup d'investissements aient été faits au cours des dernières années, le réseau continue de vieillir, ce qui signifie qu'il reste encore beaucoup d'efforts à déployer pour diminuer le taux de fuites et ainsi diminuer les coûts reliés à ces fuites d'eau potable. En conséquence, les activités de recherche des fuites doivent se poursuivre et même s'intensifier afin de répondre aux exigences de la SQEEP, respecter les objectifs prévus à la Stratégie montréalaise de l'eau et contribuer à la réduction des pertes d'eau dans le réseau d'aqueduc.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que le *Programme de recherche de fuites* permet de réduire de manière efficiente et efficace, les fuites sur le réseau d'aqueduc en accord avec la *Stratégie montréalaise de l'eau* et la SQEEP.

CONCLUSION

La *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* adoptée par le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en 2011 en vertu de la politique nationale de l'eau de 2002 a énoncé des exigences en matière d'économie d'eau potable aux municipalités bénéficiant de l'aide financière du gouvernement pour leurs projets d'infrastructure relié à l'eau. Ces exigences prennent la forme d'objectifs à atteindre et de mesures à mettre en place. Cette stratégie a imposé un objectif, à double volet, prévoyant la réduction du taux de fuites pour l'ensemble des réseaux de distribution d'eau potable du Québec à un maximum de 20 % du volume total d'eau distribuée et à un maximum de 15 mètres cubes par jour par kilomètre de conduite. L'une de ces mesures consistait à compter du 1^{er} avril 2012 à mettre en place un programme de détection et de réparation des fuites.

La *Stratégie montréalaise de l'eau* présentée aux instances décisionnelles de la Ville et adoptée par le conseil d'agglomération en 2012 formulait des orientations sur une période de 10 ans (2011-2020) autour de cinq enjeux comportant un plan d'action répondant à des objectifs stratégiques et spécifiques dont certains concernent la recherche des fuites sur le réseau d'aqueduc. Cette stratégie identifiait aussi dans le grand chantier de l'eau six projets majeurs dont l'un est justement la détection et la correction des fuites.

Depuis, plusieurs gestes ont été posés afin de répondre aux exigences de ces deux stratégies, notamment :

- une équipe de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau du Service de l'eau réalise une activité de recherche systématique de fuites sur le réseau secondaire afin de détecter principalement les fuites non signalées;

- la Direction de l'eau potable du Service de l'eau effectue des activités d'auscultation et de détection des fuites sur le réseau principal;
- les arrondissements réalisent des activités de recherche et de localisation de fuites sur leur territoire, mais principalement suite à des demandes provenant de diverses sources.

Malgré ces réalisations, force est de constater que le taux des pertes d'eau potentielles sur l'ensemble du réseau de l'agglomération demeure encore élevé (34,7 %) selon les données de 2016 du formulaire de l'usage de l'eau potable transmis au Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en 2017.

En conclusion, alors que la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* a été adoptée il y a près de 7 ans, que la *Stratégie montréalaise* a été adoptée il y a près de 6 ans et qu'entretemps le réseau d'aqueduc continue de vieillir, nous constatons que 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. Malgré les efforts déployés, il sera nécessaire de redoubler d'ardeur pour mettre en place des processus qui répondent aux impératifs des bonnes pratiques de gestion. À cet effet, la Ville devrait notamment :

- se doter d'un réel *Programme de recherche de fuites* regroupant toutes les activités de recherche de fuites de l'ensemble des unités impliquées;
- mieux circonscrire les rôles et les responsabilités des unités impliquées dans les activités de recherche et de localisation des fuites;
- élaborer une planification à long terme et documentée des activités liées à la recherche et la localisation de fuites pour s'assurer d'atteindre tous les objectifs;
- accélérer l'implantation de l'application informatisée « Maximo » pour le traitement des dossiers de fuites et de réparations et favoriser l'utilisation de rapports de gestion pertinents;
- élaborer des plans de travail, suite aux fuites localisées, qui tiennent compte des priorités établies et des délais de réparation fixés en vue d'améliorer l'exécution des réparations;
- évaluer périodiquement la performance ainsi que les bénéfices escomptés du *Programme de recherche de fuites* afin d'orienter une prise de décisions éclairée quant aux aspects à améliorer et l'importance des ressources à affecter;
- améliorer la reddition de comptes, en incluant les activités de toutes les unités impliquées dans le programme afin de présenter un portrait global pour une meilleure prise de décisions.

La gestion de l'eau prise dans son ensemble représente un défi de taille pour la Ville. Cette ressource, bien qu'abondante, n'est pas inépuisable. Il faut donc tout mettre en œuvre pour la préserver. La *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* et la *Stratégie montréalaise de l'eau* sont un grand pas en ce sens. Dans les deux cas, des objectifs ont été établis pour éviter le gaspillage de cette ressource. C'est dans cette perspective que nous avons entrepris cet audit et que nous avons formulé des recommandations.

4.6. GESTION DU RÉSEAU CYCLABLE

CONTEXTE

Le réseau cyclable de la Ville de Montréal (la Ville) et de l'agglomération s'est développé en étapes successives, par le biais d'initiatives de la Ville et du gouvernement du Québec. Les premières voies cyclables ont été introduites dans la métropole dans les années 1970. Une seconde phase de développement a eu lieu dans les années 1980, initiée par le *Programme d'aide à l'aménagement de voies cyclables* mis en place par le ministère des Transports du Québec. Le lancement de la *Route verte* en 1995 a marqué le début d'une troisième phase de développement, qui a permis de relier plusieurs des grands axes du réseau de la Ville et d'en développer de nouveaux.

Dans les récentes années, une nouvelle phase de développement résolument tournée vers le transport s'est mise en place avec le *Plan de transport* de la Ville de Montréal, adopté par le conseil d'agglomération en juin 2008.

Dans les années qui ont suivies, la Ville a dû se conformer aux orientations adoptées par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), touchant l'aménagement, le transport et l'environnement. Ainsi, dans son *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* (PMAD) entré en vigueur en mars 2012, la CMM visait « un Grand Montréal avec des réseaux et des équipements de transports performants et structurants ». Elle se donnait pour objectif de favoriser la mobilité active à l'échelle métropolitaine et, pour ce faire, proposait de définir un *Réseau de vélo métropolitain*. C'est, entre autres, pour se conformer au PMAD, que le conseil d'agglomération a adopté en janvier 2015 le *Schéma d'aménagement du territoire de l'agglomération de Montréal*. L'élaboration de ce schéma s'appuyait sur tous les documents stratégiques de la Ville, dont le *Plan de transport* adopté en juin 2008.

En janvier 2015, le conseil d'agglomération adoptait une modification au *Plan de transport* 2008, à la suite de la mise à jour du *Plan du réseau cyclable* actuel et projeté.

En juin 2016, le conseil d'agglomération adoptait le *Plan de développement durable 2016-2020*, lequel visait, entre autres, l'atteinte d'un réseau cyclable de 1 000 km en 2020 pour réduire les émissions de gaz à effets de serre et la dépendance aux énergies fossiles. Depuis ce temps, d'autres orientations ont été adoptées par les instances et auront un impact sur la planification du développement du réseau cyclable et de l'aménagement des voies cyclables puisqu'elles font référence à d'autres indicateurs de mesure que le nombre de kilomètres réalisé. Ainsi, il y a eu en septembre 2016, l'engagement formel du conseil municipal à la « *VISION ZÉRO décès et blessé grave* » pour les usagers vulnérables, soit les piétons et les cyclistes. Cette nouvelle approche conjugue les efforts de tous les acteurs vers un même objectif, soit la sécurité.

En septembre 2017, le conseil d'agglomération approuvait un premier plan stratégique intitulé *Plan-cadre vélo*, dans lequel la Ville s'engageait à ce que la pratique du vélo

augmente sur toute l'île de Montréal et que la part modale¹⁹ des déplacements à vélo atteigne 15 % dans les quartiers centraux²⁰ d'ici les 15 prochaines années.

Récemment, soit en novembre 2017, la CMM a approuvé le *Plan directeur du Réseau vélo métropolitain*. Il vise à positionner d'ici 2031 le Grand Montréal au premier rang des régions cyclables en Amérique du Nord. Les cibles sont de faire augmenter la part modale du vélo qui était de 1,8 % en 2011 à 3,8 % en 2031.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que les pratiques de gestion de la Ville sont adéquates afin que le réseau cyclable soit entretenu, sécuritaire et que sa mise à niveau et son développement répondent aux priorités approuvées par les instances concernées et aux besoins des cyclistes.

CONCLUSION

En 2008, en adoptant le *Plan de transport*, le conseil d'agglomération s'engageait dans une nouvelle phase de développement tournée vers le transport actif²¹. Il prévoyait doubler le réseau cyclable sur le territoire d'agglomération en sept ans, procéder à une mise aux normes du réseau existant et de déployer un réseau cyclable quatre saisons. En raison d'une grande demande pour les infrastructures cyclables, 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. Au cours de la même période, la responsabilité de mettre à jour le *Plan de transport* a été transférée au Service de la mise en valeur du territoire pour intégrer les notions d'aménagement du territoire alors que le Service des infrastructures, de la voirie et des transports se voyait fixer un objectif annuel de développement de 50 km/an par l'administration municipale pour compléter le *Plan du réseau cyclable*. En septembre 2016, le conseil municipal a pris un engagement en faveur d'une approche « *VISION ZÉRO décès et blessé grave* » et un plan d'action formel devait être élaboré. 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, et plus particulièrement dans les arrondissements centraux au cours des 15 prochaines années, en y augmentant la part modale du vélo à 15 %.

¹⁹ La part modale du transport collectif donne une indication globale de l'importance du transport collectif par rapport aux autres modes de transport urbain offerts. La mesure est généralement obtenue à partir d'un sondage mené dans le cadre d'une étude sur le transport urbain. L'enquête *Origine-Destination* que l'Agence métropolitaine de transport réalise régulièrement sert à évaluer l'importance des différents modes de transport urbain. Par transport urbain, on entend les déplacements en véhicule automobile, en transport collectif, en transport actif et par d'autres véhicules motorisés.

²⁰ Composés de neuf arrondissements et une ville liée : Ville-Marie, Côtes-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Plateau-Mont-Royal, Sud-Ouest, Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Outremont, Rosemont–La Petite-Patrie, Verdun, Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension et Westmount.

²¹ Toute forme de transport où l'énergie est fournie par l'être humain (p. ex. la marche, la bicyclette, un fauteuil roulant non motorisé, des patins à roues alignées ou une planche à roulettes).

En conclusion, nos travaux d'audit révèlent que des efforts importants ont été déployés pour que le développement du réseau cyclable réponde aux priorités énoncées par les instances. Soulignons le fait que 421 km de voies cyclables ont été développés depuis 2008 pour atteindre un total de 846 km à la fin 2017 et qu'un réseau cyclable quatre saisons de 521 km était accessible à cette date. Notons aussi que l'objectif annuel de développement fixé par l'administration municipale a été atteint au cours des dernières années. Par contre, depuis que les instances se sont engagées dans « *VISION ZÉRO décès et blessé grave* » et qu'elles ont adopté le *Plan-cadre vélo*, combiné au processus d'élaboration d'un *Plan de mobilité* qui est en cours (remplacera le *Plan de transport*), nos travaux révèlent que le développement et la mise à niveau du réseau cyclable ne répondent plus à toutes leurs priorités. Il s'agit de nouvelles orientations nécessitant de revoir certaines pratiques de gestion des intervenants impliqués dans la gestion du réseau cyclable. Par conséquent, cela signifie que les processus de gestion en place ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure le réseau cyclable est sécuritaire. Finalement, nos travaux d'audit démontrent que le réseau cyclable est entretenu, mais que des améliorations doivent être apportées pour en uniformiser les pratiques de gestion.

Malgré tous les efforts apportés, il y a place à l'amélioration des pratiques de gestion pour que le réseau cyclable puisse répondre à l'ensemble des priorités approuvées par les instances. C'est dans cet esprit que nous recommandons à la Ville de :

- définir et de communiquer clairement les responsabilités des intervenants impliqués dans la révision du *Plan du réseau cyclable* existant et projeté et dans l'élaboration du *Plan de mobilité* à venir afin que tous contribuent à l'atteinte des objectifs fixés;
- considérer, lors de la prochaine révision du *Plan du réseau cyclable* existant et projeté, toutes les orientations approuvées par les instances ainsi que les prérogatives de sécurité, d'aménagement du territoire et les besoins des cyclistes afin d'atteindre les objectifs fixés;
- établir des priorités pour le développement du réseau cyclable projeté et les refléter dans un échéancier global afin de faciliter la réalisation par l'ensemble des intervenants impliqués;
- établir des critères objectifs pour l'identification et le choix des projets retenus composant la programmation annuelle des projets de développement et de mise à niveau du réseau cyclable, en lien avec les orientations de l'administration municipale;
- établir des niveaux de service et des normes minimales pour l'entretien du réseau de voies cyclables et obtenir l'approbation par le conseil municipal, afin d'harmoniser les pratiques d'entretien sur l'ensemble du réseau et ainsi permettre une utilisation accrue par les cyclistes;
- mettre en place des mécanismes pour évaluer la satisfaction de la clientèle concernant le réseau cyclable en vue d'atteindre les objectifs du *Plan-cadre vélo*, approuvé par le conseil d'agglomération en septembre 2017;

- mettre en place des mécanismes de reddition de comptes pour le plan d'action du *Plan-cadre vélo* ainsi que pour le plan d'action « *VISION ZÉRO décès et blessé grave* » lorsqu'il sera élaboré afin de suivre les objectifs fixés.

Par son *Plan de transport*, son approche « *VISION ZÉRO décès et blessé grave* » et son *Plan-cadre vélo*, la Ville de Montréal a décidé de mettre l'emphase, entre autres, sur le développement, la mise à niveau et la sécurité de son réseau cyclable. Dans cette perspective, la Ville a décidé de faire des investissements importants au cours des prochaines années, surtout qu'elle s'est donné comme orientation de consolider sa place en Amérique du Nord en matière de vélo. En conséquence, les instances ont décidé d'accélérer l'implantation d'infrastructures dédiées à l'usage du vélo à l'échelle de l'agglomération montréalaise. De ce fait, si la Ville veut augmenter sa part modale du vélo au cours des prochaines années et atteindre les cibles qu'elle s'est fixées, elle devra mettre l'accent sur la qualité des aménagements cyclables, les nouveaux comme ceux existants, sur l'établissement de niveaux de service pour l'ensemble des arrondissements, sur des normes d'entretien incluant la qualité du déneigement et finalement améliorer la sécurité des cyclistes.

4.7. CUISINES DE RUE

CONTEXTE

La cuisine de rue peut être définie comme étant la vente de nourriture préparée et servie par des marchands à l'intérieur d'équipements ambulants (p. ex. des camions, des roulettes, des chariots) installés sur le domaine public²².

Bien que la vente de nourriture sur le domaine public ait été interdite sur le territoire de la Ville de Montréal (la Ville) depuis 1947, la popularité croissante de cette activité et les pressions exercées pour qu'elle soit à nouveau autorisée nécessitaient l'amorce d'une réflexion. Ainsi, le 19 juin 2012²³ le conseil municipal de la Ville a mandaté la Commission permanente sur le développement économique et urbain et l'habitation (la Commission) afin d'étudier la vente d'aliments sur le domaine public.

À l'issue de l'étude publique et du dépôt de son rapport en avril 2013, la Commission s'est montrée favorable au développement d'un scénario permettant l'intégration des cuisines de rue sur le domaine public et a convenu de la nécessité de mettre sur pied un comité de pilotage chargé de proposer un cadre réglementaire dans la perspective d'un déploiement de l'activité à compter de 2015. Précisons toutefois que les cuisines de rue étaient déjà présentes sur le territoire montréalais dans le cadre d'événements festifs (p. ex. les festivals, les fêtes de quartier) en fonction d'ordonnances et de règles établies par les arrondissements.

À l'été 2013, l'arrondissement de Ville-Marie s'est vu confier la réalisation d'un projet-pilote de cuisines de rue sur des sites fixes sur son territoire. Ce projet-pilote a été reconduit en 2014 et l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie s'est alors ajouté au territoire accueillant les cuisines de rue. L'expérience vécue au cours de ces deux années de projet-pilote a permis de dresser un bilan positif, de sorte que le 24 mars 2015 le conseil municipal a adopté le *Règlement régissant la cuisine de rue*²⁴ (règlement 15-039) applicable à l'ensemble du territoire de la Ville.

Le règlement 15-039 vise à encadrer les cuisines de rue sur le domaine public sur des sites²⁵ et des emplacements fixes²⁶ où il y a alternance des exploitants détenteurs d'un permis de cuisine de rue. Il comporte notamment des sections concernant le processus de sélection et la constitution d'un comité de sélection, la demande de permis et les conditions de délivrance, la validité et la caducité d'un permis, les conditions générales

²² Le domaine public désigne : les rues, les ruelles, les squares et les places publiques, y compris les trottoirs et les parcs.

²³ Résolution du conseil municipal, CM12 0570.

²⁴ Résolution du conseil municipal, CM15 0365.

²⁵ Lieu fixe identifié sur le domaine public pour la localisation d'un nombre maximum de trois emplacements pour les véhicules-cuisines.

²⁶ Espace à l'intérieur d'un site où doit s'installer un véhicule-cuisine.

du véhicule-cuisine, la vente d'aliments, l'affichage et la publicité, l'inspection et les dispositions pénales.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Cet audit avait pour objectif de valider qu'un processus fonctionnel et efficace a été instauré en vue de veiller à ce que les cuisines de rue opèrent conformément aux lois, aux règlements et aux encadrements en vigueur sur le territoire montréalais.

CONCLUSION

En 2012, considérant que le phénomène des cuisines de rue gagnait en popularité un peu partout dans les grandes villes du monde, une réflexion s'imposait en vue de réévaluer la possibilité de permettre la vente de nourriture sur le domaine public montréalais qui était interdite depuis 1947. Un projet-pilote de cuisines de rue a alors été mis en branle au cours des années 2013 et 2014. Les résultats obtenus étant concluants aux yeux de la Ville, un règlement régissant la cuisine de rue (15-039) a été adopté par le conseil municipal en mars 2015.

À l'aube de l'amorce de la quatrième saison des cuisines de rue suivant l'adoption du règlement 15-039, 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. Les autres arrondissements se sont retirés de cette activité considérant que le taux de fréquentation de leurs sites était trop faible. En 2017, 94 % des réservations de sites ont eu lieu sur le territoire de l'arrondissement de Ville-Marie. Les doléances des exploitants font notamment état du fait que les sites proposés par les arrondissements sont peu intéressants au regard de l'achalandage qu'ils procurent et de la rentabilité de l'opération qui en découle.

En conclusion, nos travaux d'audit mettent en lumière le fait que plusieurs processus entourant cette activité ont été mis en place afin de veiller à ce qu'elle se réalise conformément aux dispositions réglementaires. En effet, les cuisines de rue autorisées ont au préalable fait l'objet d'un processus de sélection, de la délivrance des permis balisée par l'instauration de règles à respecter par les exploitants, de la gestion du calendrier de répartition des sites et de la surveillance par la Ville de la qualité des aliments préparés. Néanmoins, malgré tous ces efforts un resserrement de certains contrôles inhérents à l'application du règlement 15-039 doit se poursuivre. Notamment :

- le processus entourant la sélection des cuisines de rue autorisées à demander un permis gagnerait à être simplifié afin de le rendre plus souple au plan administratif;
- la sélection des cuisines de rue devrait également prendre en considération les renseignements que détient la Ville concernant l'historique des interventions réalisées au chapitre de l'inspection des aliments;

4. AUDIT D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

- les contrôles entourant la délivrance des permis devraient être améliorés en instaurant de mécanismes de suivi permettant de valider que les preuves documentaires à l'origine de la délivrance des permis sont en vigueur tout au long de leur durée;
- tous les arrondissements qui prévoient offrir les cuisines de rue sur leur territoire devraient faire appliquer le règlement 15-039 conformément aux responsabilités qui leurs ont été déléguées à cet égard;
- toutes les cuisines de rue détentrices d'un permis devraient être systématiquement enregistrées au Système d'inspection des aliments de Montréal afin qu'une inspection des aliments y soit prévue.

Finalement, si la volonté municipale est de maintenir cette activité sur son territoire, nous estimons qu'une réévaluation des modalités de fonctionnement entourant l'occupation du domaine public par les cuisines de rue sera nécessaire, afin que cette activité puisse connaître le succès escompté.

4.8. PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS (SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL)

CONTEXTE

De par ses activités, la Société de transport de Montréal (STM) collecte et traite beaucoup de renseignements afférents à la vie privée de ses clients et de ses employés. La STM dessert environ 2,9 millions de clients détenant une carte OPUS enregistrée, 30 000 clients qui utilisent le transport adapté et compte 9 700 employés. Ces renseignements sont nécessaires afin de les servir adéquatement. Les principales activités pour lesquelles la STM collecte des renseignements personnels (RP) sont :

- la constitution des dossiers d'employés et de leurs dossiers médicaux;
- la collecte des coordonnées bancaires des employés pour le traitement de la paie;
- les candidatures aux fins de recrutement;
- l'enregistrement de la carte OPUS (principalement pour les fins du tarif réduit);
- la collecte d'informations médicales pour les usagers du transport adapté.

En tant qu'organisme du secteur public, la STM est donc assujettie à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (LAD). Cette loi énonce deux droits fondamentaux, soit celui du droit d'accès et celui du droit à la protection des RP.

La LAD s'applique à tous les documents, qu'ils soient sous forme écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

Un RP se définit comme²⁷ :

- tout renseignement qui identifie une personne physique (par opposition à une personne morale);
- un renseignement qui permet l'identification d'un individu (par opposition à des données rendues anonymes);
- un renseignement factuel ou subjectif sur une personne, peu importe sa forme ou son support.

²⁷ Basé sur le RLRQ, chapitre A-2.1, articles 1 et 54.

Compte tenu de leur nature, certains RP sont confidentiels. Parmi ceux-ci, nous retrouvons :

- le numéro d'assurance sociale;
- le numéro d'assurance maladie;
- la date de naissance;
- les coordonnées bancaires;
- les renseignements médicaux;
- le curriculum vitae.

Il existe cependant des RP à caractère public qui ne sont pas confidentiels. En voici quelques exemples :

- Nom, titre, salaire, adresse et numéro de téléphone au travail d'un membre d'un organisme public ou de son conseil d'administration;
- Personnel de direction de la STM.

Toute perte, tout vol ou tout accès non autorisé à des RP confidentiels risquent, en plus d'enfreindre la loi :

- de permettre la divulgation de RP;
- de permettre à une personne malveillante d'usurper des identités;
- de porter atteinte à la sécurité des personnes, compte tenu de la sensibilité de certaines informations détenues;
- de porter atteinte à la réputation de l'organisme;
- d'entraîner une perte de confiance des usagers;
- d'entraîner des poursuites judiciaires.

Dans ce contexte, la STM doit impérativement protéger ses RP afin de diminuer les risques qu'un des événements énoncés ci-dessus survienne.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Évaluer si les contrôles mis en place permettent d'assurer une sécurité logique et physique des renseignements personnels (RP) détenus par la Société de transport de Montréal (STM) afin d'en limiter les risques de perte de confidentialité, de vol ou d'accès non autorisé.

CONCLUSION

Globalement, nous pouvons conclure que la Société de transport de Montréal protège adéquatement la sécurité des renseignements personnels amassés dans le cours de ses activités, par la présence et l'efficacité de contrôles limitant les risques de perte de confidentialité, de vol ou d'accès non autorisé.

En effet, selon les critères d'évaluation suivants :

Critère d'évaluation – Gouvernance :

- La Société de transport de Montréal dispose de politiques corporatives et de gestion adéquates qui encadrent la protection des renseignements personnels;
- Les responsabilités sont clairement établies et attribuées aux personnes appropriées;
- Diverses mesures sont en place comme des formations et des présentations aux employés et gestionnaires qui permettent de les sensibiliser à l'importance de la protection des renseignements personnels;
- Une reddition de comptes existe où les aspects de protection des renseignements personnels sont abordés;
- La Société de transport de Montréal possède un inventaire des renseignements personnels répondant aux exigences de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Cependant, même si elle ne le requiert pas, les types de renseignements personnels ainsi que le nombre de dossiers ne sont pas tous répertoriés.

Nous croyons que si la Société de transport de Montréal ajouterait à l'inventaire les types de renseignements personnels ainsi que le nombre de dossiers détenus pour chaque type de renseignements personnels, ces éléments supplémentaires bonifieraient le processus d'analyse de risque.

Critère d'évaluation – Conservation et destruction des renseignements personnels :

- Un calendrier de conservation a été établi pour les renseignements personnels présents au sein de dossiers physiques et pour les nouveaux systèmes. Néanmoins, il n'y a pas de règles de conservation pour les systèmes d'information suivants :
 - Système de gestion pour la vente et la perception des cartes OPUS;
 - Progiciel de gestion intégré pour, entre autres, les ressources humaines et la paie;
 - Système de gestion de la santé et sécurité au travail traitant également les congés de maladie;
 - Système de gestion des clients du transport adapté;
 - Système de gestion des candidatures;

- La destruction des renseignements personnels pour les dossiers physiques est effectuée par une firme externe de manière sécuritaire;
- La destruction des renseignements personnels ne s'effectue qu'au sein du système de gestion pour la vente et la perception des cartes OPUS et du système de gestion des clients du transport adapté. Rien n'est prévu pour les applications système de gestion des candidatures, système de gestion de la santé et sécurité au travail traitant également les congés de maladie et progiciel de gestion intégré pour, entre autres, les ressources humaines et la paie.

Nous pensons que si la Société de transport de Montréal met en place des règles de conservation et des procédures de destruction de renseignements personnels pour les systèmes susmentionnés, les renseignements personnels seraient détruits dès qu'ils ne seraient plus nécessaires aux activités de la Société de transport de Montréal.

Critère d'évaluation – Mesures de protection sur les renseignements personnels :

- Le système VP contient des renseignements personnels uniquement dans son environnement de production. Quant au système de gestion des clients du transport adapté, au système de gestion de la santé et sécurité au travail traitant également les congés de maladie, au progiciel de gestion intégré pour, entre autres, les ressources humaines et la paie et au système de gestion des candidatures, des renseignements personnels réels sont présents dans les environnements autres que ceux de production;
- La gestion des accès logiques est adéquate pour le système de gestion des clients du transport adapté et le système de gestion de la santé et sécurité au travail traitant également les congés de maladie. Des lacunes sont présentes au niveau de la révision des accès du système de gestion des candidatures;
- Le local hébergeant les dossiers médicaux dispose d'un lecteur de cartes qui restreint l'accès physique uniquement aux personnes autorisées. Les deux locaux abritant respectivement les dossiers d'employés et de candidatures et les formulaires de demande d'admission au transport adapté disposent de serrures à code qui sont moins sécuritaires que des lecteurs de cartes;
- La transmission électronique des renseignements personnels aux autres organismes de transport est sécuritaire. Par contre, la transmission de dossiers de candidatures à une firme externe n'est pas confidentielle puisqu'elle n'est pas chiffrée;
- Un processus de gestion des incidents est en place et inclut l'aspect de la protection des renseignements personnels;
- Des tests d'intrusion sont réalisés régulièrement afin de mettre à l'épreuve les systèmes contenant des renseignements personnels et de corriger les lacunes, le cas échéant.

Nous considérons que si la Société de transport de Montréal applique les mesures suivantes, ceci augmenterait l'efficacité des mesures de protection sur les renseignements personnels :

- Supprimer les renseignements personnels réels des environnements informatiques autres que ceux de production (p. ex. par des mécanismes de caviardage) et instaurer un processus systématique d'effacement des renseignements personnels une fois les tests ou les travaux de développement terminés;
- Mettre en place un processus récurrent de révision des accès et des privilèges afférents pour le système de gestion des candidatures;
- Remplacer les deux serrures à combinaison par des lecteurs de cartes d'accès sur les portes des locaux contenant les dossiers des ressources humaines et du transport adapté;
- Instaurer un mécanisme de protection lors de la transmission des renseignements personnels des candidats à la firme externe chargée de la vérification de pré-emploi.

4.9. ÉVÈNEMENT FORMULE ÉLECTRIQUE

CONTEXTE

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 (« l'Événement »). La Ville de Montréal (ci-après « la Ville ») a confirmé lors d'une conférence de presse tenue, le 21 octobre 2016, que la saison 2016-2017 du Championnat du monde de Formule électrique (FE) de la Fédération internationale de l'automobile se conclura par la présentation de deux courses dans les rues du centre-ville en juillet 2017. L'organisation a été confiée à l'organisme à but non lucratif (OBNL) Montréal c'est électrique (MCE). Le mandat de cet organisme est d'organiser les courses de FE et de faire la promotion de l'électrification des transports à Montréal. La Ville souhaitait se positionner parmi les villes de pointe en électrification des transports et en transport intelligent, accroître le niveau d'éducation de la population sur le sujet et accélérer la transition vers une mobilité plus durable.

La Ville a accordé un soutien financier non récurrent de 1,75 M\$ à MCE afin qu'il puisse commencer ses activités et procéder à l'organisation de l'Événement. La Ville a aussi cautionné pour un an une ligne de crédit de l'organisme d'un montant de 10 M\$. Ces décisions, ainsi que les obligations qui en découlent, ont été précisées dans des conventions signées entre la Ville et l'organisme.

Afin d'encadrer la réalisation de projets, la Ville s'est dotée d'un *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux* (CGP)²⁸. Ce cadre couvre les projets dits d'envergure, soit ceux dont la valeur est de 10 M\$ ou plus en investissements ou qui sont complexes ou dont la réalisation comporte des risques élevés. À cela, s'ajoute tout autre projet identifié par l'administration. Le CGP vise notamment à harmoniser les pratiques entourant la réalisation des projets, d'assurer un partage d'information sur le suivi des projets et ainsi que l'efficacité, l'intégrité, la rigueur et la cohérence des actions municipales. Ce cadre s'applique à l'ensemble de la Ville (les services, les arrondissements, les OBNL et les sociétés paramunicipales). Il prévoit que la Ville peut confier le pilotage d'un projet à un autre organisme. Celui-ci sera accompagné par un chargé de projet de la Ville qui veillera au respect de son cadre de gouvernance.

Selon le CGP, chaque phase d'un projet doit faire l'objet d'une décision par les instances. Un dossier d'affaires est soumis lors des étapes charnières, soit après la planification du projet, après la réalisation de l'étude de faisabilité menant à la définition du projet et aux étapes clés de la réalisation du projet. Le projet doit par ailleurs faire l'objet d'une reddition de comptes.

OBJECTIF DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la LCV, nous avons réalisé une mission d'audit de conformité portant sur la mise en œuvre du projet de FE et le soutien accordé à l'organisme MCE.

²⁸ *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux*, adopté par le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal, 22 avril 2010.

Nos travaux avaient pour objectif de s'assurer que la gouvernance de ce projet a été définie conformément aux politiques et aux procédures en vigueur à la Ville. Nous avons réalisé cette mission conformément aux normes émises par CPA Canada.

CONCLUSION

La Ville a développé un cadre de gouvernance de projet complet prévoyant un processus qui assure le suivi des projets. L'application du cadre de gouvernance prévoit un processus par points de passage pour le cheminement et l'approbation des projets, un mécanisme de gouvernance qui en assure le suivi adéquat et une documentation complète pour une prise de décision éclairée par les instances municipales. Le cadre prévoit que la Ville peut confier le pilotage d'un projet à un autre organisme qui devra être accompagné d'un chargé de projet de la Ville qui veillera à ce que celui-ci soit respecté.

Nous constatons à la lumière des travaux effectués que le projet de Formule électrique n'a pas suivi le cadre de gouvernance de la Ville. Ainsi, aucun dossier d'affaires comprenant notamment une description du projet, des enjeux, des risques et des coûts globaux n'a été présenté aux instances. Ceci aurait permis à l'ensemble des parties prenantes de s'entendre sur les principaux aspects du projet et aurait soutenu le processus de prise de décision tout au long du projet. Les rôles et les responsabilités n'ont pas été définis adéquatement. Nous avons constaté que la coordination des interventions ainsi que les informations s'y rattachant transitaient par le Cabinet de l'ex-maire. Ainsi, en l'absence d'un chargé de projet comme le prescrit le *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux* l'administration municipale n'avait aucune vision globale des enjeux et des risques de ce projet d'envergure.

Au-delà de la gouvernance du projet qui nous est apparu déficiente, nos travaux nous ont permis de réaliser des secteurs où des améliorations devraient être apportées, notamment sur le rôle et les responsabilités du fonctionnaire agissant au titre d'observateur d'un organisme et sur la reddition de comptes exigé d'un organisme et du suivi qui doit en être fait par l'administration. L'application des mesures de contrôles prévues à la convention de cautionnement n'a pas été effectuée en temps opportun pour ainsi permettre le suivi qui s'imposait compte tenu des risques financiers du projet.

Or, le projet de Formule électrique aurait dû se retrouver sous l'égide du *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion des actifs municipaux*. Ceci aurait permis de mieux suivre l'évolution des engagements et des dépenses découlant du projet et de mieux informer les instances des effets des décisions prises. Dans le cadre de la planification du projet, le chargé de projet aurait eu à produire un dossier d'affaires, définissant par exemple : la justification du projet, les objectifs, les attentes en termes de retombées, les risques, le plan budgétaire ainsi que la définition des rôles et des responsabilités des intervenants impliqués. Un processus de suivi et une documentation plus complète auraient amélioré la reddition de comptes aux parties prenantes. Des informations qui sont des incontournables pour assurer une saine gestion et une reddition de comptes appropriée d'un projet.

5. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Le pourcentage des recommandations formulées par le 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.

CONCLUSION

Pour l'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information, nous constatons premièrement que seulement 41 % des recommandations formulées en 2016 ont été réglées à la suite de notre première année de suivi. En comparaison, les recommandations formulées en 2015 qui étaient réglées au terme de la première année de suivi l'ont été dans une proportion de 50 %, ce qui constitue une diminution importante du taux de mise en œuvre. Outre la régression constatée, pour les recommandations émises en 2016, 78 % de celles-ci auraient dû être réglées au moment de notre premier suivi selon les plans d'action fournis par les unités d'affaires.

Deuxièmement, nous constatons qu'au chapitre des délais d'implantation des recommandations parmi celles formulées en 2016, seulement 12 % (5 sur 41) de celles qui ont été réglées l'ont été dans le respect des dates d'implantation initialement prévues par les unités d'affaires dans leur plan d'action, alors que l'an passé seulement 10 % des recommandations formulées en 2015 (17 sur 164) l'ont été dans le respect de l'échéancier. Bien que sur cet aspect, il s'agisse d'une légère amélioration, nos constats démontrent que les unités d'affaires ne respectent pas, dans une large part, les échéanciers qu'ils nous transmettent dans leur plan d'action.

En ce qui concerne l'audit des états financiers, le taux des recommandations réglées dans la première année de suivi s'est légèrement amélioré pour celles de 2016, avec un résultat de 45 %, comparativement au taux observé pour celles de 2015, qui était de 42 %.

Par contre, les recommandations qui en étaient à leur deuxième année de suivi en 2016, soit celles de 2015 affichent plutôt des résultats qui se sont détériorés avec un taux de recommandations réglées de 58 % (83 % en 2014). Cette même tendance est également constatée pour les recommandations qui en étaient à leur troisième année de suivi en 2016, soit celles de 2014, avec un résultat de 83 % (100 % pour celles de 2013).

Nous réitérons notre recommandation à l'administration municipale d'établir des indicateurs de performance pour mesurer le degré d'implantation des recommandations incluses dans les rapports d'audit du vérificateur général et d'en effectuer le suivi.

6. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Ce chapitre présente les faits saillants des résultats obtenus pour l'année 2017 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 BVG.

Les éléments importants quant aux ressources humaines ont été traités à la section 3.

