



6.

Mandat spécial sur le rapport préélectoral (Suivi)

Rapport annuel 2019

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



TABLE DES MATIÈRES

6. Mandat spécial sur le rapport préélectoral (Suivi)	521
6.1. Introduction	521
6.2. Historique du dossier	521
6.3. Respect des normes professionnelles	524
6.4. Conclusion	525
Annexe A - Lettre déposée au conseil municipal du 24 février 2020	527
Annexe B - Lettre du président du comité exécutif déposée au conseil municipal, en réponse à la vérificatrice générale	533
Annexe C - Dépôt au conseil municipal du 23 mars 2020 d'un autre rapport de suivi faisant état de l'avancement du dossier depuis le 24 février 2020	537



6. MANDAT SPÉCIAL SUR LE RAPPORT PRÉÉLECTORAL (SUIVI)

6.1. Introduction

Nous avons reçu une demande spéciale du conseil municipal en août 2019 afin d'auditer le rapport préélectoral qui sera produit par l'administration municipale en juin 2021 et de remettre notre rapport au plus tard le 23 septembre 2021. Le mandat confié s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) lequel prévoit que :

« ...le vérificateur doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle requête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales ».

Comme indiqué dans la mise en contexte du budget 2020, le « *rapport préélectoral sera un nouvel outil de transparence budgétaire qui s'ajoutera au processus budgétaire 2021-2022* ».

L'audit de ce nouvel outil de transparence budgétaire souhaité pour le prochain exercice démocratique municipal exige de la vérificatrice générale de la Ville de Montréal qu'elle prenne toutes les précautions nécessaires afin de s'assurer que ce mandat ne contreviennent pas à la réalisation de ses obligations principales, et ce, tout en maintenant son indépendance. Il est aussi important de rappeler que tous les travaux de certification effectués par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (BVG) sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification de CPA Canada.

6.2. Historique du dossier

Période précédant la demande du conseil municipal

C'est au début de janvier 2018 que la volonté de se doter d'un rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal (la Ville) et de mandater la vérificatrice générale de la Ville pour un rapport de certification sur celui-ci fut évoquée publiquement par l'administration municipale. Une demande nous avait alors été soumise verbalement afin que nous évaluions la possibilité et les impacts pour le BVG de produire un tel rapport de certification.

Nous avons entamé rapidement des travaux d'analyse et nous transmettions le 19 janvier 2018, à l'administration municipale, une note confidentielle expliquant les impacts potentiels de cette demande. Il y est clairement évoqué qu'il s'agit d'un travail de longue haleine qui s'échelonne sur les trois prochaines années et demie et non pas d'un dossier de quelques semaines de travail en 2021. Il y est aussi mentionné que ce rapport ne sera pas une opinion sur les prévisions budgétaires et que les résultats réels pourraient différer des résultats prévus. Enfin, nous y avons spécifié que toute demande spéciale au vérificateur général de la Ville doit passer par le conseil municipal (article 107.12 de la LCV) et que celle-ci ne doit pas contrevenir aux obligations principales du vérificateur général.

Dans les 17 mois suivants, un ensemble de rencontres ont été organisées avec les différents intervenants de la Ville et des suivis effectués afin de valider l'intention de la Ville quant à la poursuite de ce dossier. La volonté de le faire nous est continuellement réitérée par la Ville, mais le dossier n'avance pas.

Un suivi de ce mandat éventuel est aussi présenté lors des différents comités de vérification de 2018 et 2019 et nous y exposons entre autres que ceci devra faire l'objet d'une demande du conseil municipal, que ce mandat est en surplus des obligations principales de la vérificatrice générale de la Ville comme prescrit par la LCV et que le modèle du rapport qui sera produit par l'administration municipale est une donnée essentielle afin de bien évaluer les implications de ce dossier pour le BVG. Par ailleurs, des recommandations ont été effectuées à cet égard dans le rapport 2018 du comité de vérification déposé aux instances. Le comité de vérification a également convoqué, en mars 2019, une soixantaine de participants, incluant les membres des comités de vérification des paramunicipales, à une présentation sur le mandat du rapport préélectoral par la vérificatrice générale du Québec et le directeur principal d'audit.

Dans le rapport annuel 2018, déposé le 17 juin 2019 au conseil municipal, la vérificatrice générale de la Ville aborde ce dossier en rappelant que bien que la volonté de la Ville de se doter d'un tel rapport subsiste, la demande du conseil municipal visant à lui confier un mandat spécial à cet effet n'a pas été adoptée, que le modèle de ce rapport n'était pas encore élaboré, que ceci requerra des travaux d'analyse importants pour être en mesure de le réaliser sans mettre en péril ses obligations principales comme dictées par la LCV et que des ressources devront y être dédiées sans compter qu'elle devra s'adjoindre des spécialistes. De plus, la vérificatrice générale de la Ville avait signifié, lors du comité de vérification et la commission des finances publiques du 19 juin 2019, que la date butoir pour la réception du contenu du rapport préélectoral était le 30 septembre 2019. Cette date a aussi été reprise dans l'échéancier préliminaire que nous avons remis le 11 juillet 2019 à la Ville.

En parallèle à toutes ces démarches, bien que nous n'ayons pas reçu de demande officielle du conseil municipal, nous avons entrepris un mandat d'audit sur les processus budgétaires importants, afin de nous permettre de circonscrire à la fois les contrôles sur lesquels nous pourrions nous appuyer et d'émettre à l'administration municipale les constats d'amélioration qui devront être corrigés pour nous permettre de produire un rapport de certification.

Demande du conseil municipal

Le 20 août 2019, le conseil adoptait la résolution CM 19 0930 (assemblée ordinaire du 19 août 2019) qui se lit comme suit :

« Et résolu :

- 1. de mandater le Service des finances afin de produire un rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal au plus tard le 30 juin 2021;*
- 2. de mandater la Vérificatrice générale de la Ville de Montréal d'auditer ce rapport préélectoral et de présenter cet audit au plus tard le 23 septembre 2021 ».*

Période succédant la demande du conseil municipal

À la date butoir du 30 septembre, nous n'avions pas reçu le modèle du rapport préélectoral. Au courant des mois qui ont suivi, des rencontres ont été organisées afin de discuter de projets de tables des matières du rapport préélectoral reçus. Dans l'attente du modèle de rapport, nous avons poursuivi nos travaux sur les processus importants et d'analyse quant aux implications de ce type de mandat.

Le 25 novembre 2019, l'administration municipale déposa le Budget 2020 préparé par le Service des finances où on y retrouve leur définition du rapport préélectoral :

« Un rapport vérifié, déposé avant les élections, permettra aux partis politiques municipaux de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville de Montréal ».

« Ce rapport préélectoral sera un outil de transparence budgétaire qui s'ajoutera au processus budgétaire 2021-2022 ».

En février 2020, étant toujours dans l'attente d'un modèle de rapport préélectoral, nous jugeons approprié de déposer un rapport de suivi au conseil municipal afin de l'informer qu'à ce jour nous ne sommes pas en mesure de déterminer si nous pourrions répondre à leur demande, puisque nous n'avons pas reçu les éléments nécessaires à notre analyse (voir lettre déposée au conseil municipal du 24 février 2020 à l'annexe A). Des rencontres avec l'administration municipale avaient eu lieu préalablement pour les avertir de cette impasse.

En réponse à cette lettre, le président du comité exécutif dépose une lettre au conseil municipal qui est adressée à la vérificatrice générale (voir l'annexe B).

À la suite du dépôt de notre lettre au conseil municipal, un échancier préparé par l'administration municipale nous a été remis ainsi qu'une table des matières bonifiée. L'administration municipale s'est aussi engagée à produire, un modèle projet du rapport préélectoral, au 30 juin 2020.

Nous avons déposé au conseil municipal du 23 mars 2020 un autre rapport de suivi faisant état de l'avancement du dossier depuis le 24 février (voir l'annexe C). Une résolution a aussi été adoptée par le conseil municipal pour allouer un budget supplémentaire au BVG de 900 000 \$ pour ce dossier.

6.3. Respect des normes professionnelles

Il est primordial de comprendre que tous les travaux de certification effectués par le BVG sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification publiées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ceci nous permet d'assurer la qualité et la crédibilité de nos rapports.

Ces normes établissent entre autres des « conditions préalables à la réalisation d'une mission », conditions qui doivent être remplies afin d'être en mesure d'accepter une mission devant être effectuée en accord avec ces normes. Ces conditions exigent de tenir compte de certains éléments, incluant :

- **le caractère approprié de l'objet de la mission**, à savoir si l'objet de la mission est clairement identifiable, peut faire l'objet d'une mesure ou d'une évaluation cohérente par rapport aux critères applicables et peut être soumis à des procédures en vue de l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés pour étayer l'expression du niveau d'assurance requis dans les circonstances;
- **la disponibilité de critères valables**, à savoir si les critères appliqués dans la préparation de l'information sur l'objet considéré sont valables au regard des conditions de la mission et présentent les caractéristiques énoncées dans les normes;
- **la possibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires** pour étayer la conclusion, à savoir si des éléments probants fiables sont disponibles et accessibles.

Nous devons nous assurer que ces conditions minimales sont satisfaites afin de répondre à la demande du conseil municipal.

6.4. Conclusion

Bien que nous ayons reçu plus d'informations quant au contenu du rapport préélectoral, nous poursuivons nos travaux d'analyse afin de déterminer l'ampleur du besoin en ressources humaines, que ce soit à l'interne, des spécialistes et au niveau monétaire que nous devons dédier à ce mandat spécial qui est une première dans le milieu municipal au Canada. En parallèle, l'audit des processus importants que nous avons entrepris en juillet 2019 se poursuit. Au-delà de tout cela, nous devons nous assurer que nous pourrions réaliser ce mandat en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification du Conseil des normes et de certification de CPA Canada tout en sachant que notre échéancier pour le faire est maintenant de moins de 18 mois.

ANNEXE A

LETTRE DÉPOSÉE AU CONSEIL
MUNICIPAL DU 24 FÉVRIER 2020

Le 24 février 2020

Aux membres du conseil municipal
de la Ville de Montréal
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Objet : Audit d'un rapport préélectoral par la vérificatrice générale
de la Ville de Montréal**

Aux Membres du conseil municipal,

La présente vise à vous communiquer un état de la situation concernant le mandat cité en rubrique.

Le 20 août 2019, le conseil municipal adoptait la résolution CM19 0930, lors de l'assemblée ordinaire du 19 août 2019, qui se lit comme suit :

Et résolu :

- 1) « ...de mandater le Service des finances afin de produire un rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal au plus tard le 30 juin 2021 »;
- 2) « ...de mandater la Vérificatrice générale de la Ville de Montréal d'auditer ce rapport préélectoral et de présenter cet audit au plus tard le 23 septembre 2021 ».

Comme indiqué dans la mise en contexte du budget 2020, le « rapport préélectoral sera un nouvel outil de transparence budgétaire qui s'ajoutera au processus budgétaire 2021-2022. Afin d'assurer la mise en place de cet outil, des travaux préparatoires seront entrepris dès l'année 2020 ».

La réalisation d'un mandat d'audit sur cet outil de transparence budgétaire souhaitée pour le prochain exercice démocratique municipal commande toutefois certaines précautions.

Fondement législatif et crédits

Le mandat confié s'inscrit dans le cadre de l'application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* lequel prévoit que « ...le vérificateur doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle requête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales ».

L'échéancier

Selon les informations obtenues auprès de diverses instances consultées, à qui un mandat semblable est confié, l'audit d'un rapport préélectoral requiert des efforts soutenus pendant plus de trois ans. Cette information fut communiquée à plusieurs reprises à l'administration municipale depuis le début de l'année 2018, moment où ce possible mandat fut évoqué publiquement.

En plus des nombreux autres suivis effectués depuis, j'ai signifié lors du comité de vérification et de la commission des finances publique du 19 juin 2019, ainsi que dans l'échéancier préliminaire remis au président du comité exécutif, que le contenu du rapport devait m'être communiqué au plus tard le **30 septembre 2019**. Je considérais alors que le retard pouvait potentiellement être rattrapé, moyennant des efforts et des ressources additionnels à déployer.

Or, à moins de 20 mois de la date de livraison du rapport d'audit requis par le conseil municipal, nous sommes toujours en attente du contenu du rapport préélectoral. Bien que des projets de table des matières nous aient été remis, nous ne considérons pas que ceci soit suffisant pour nous informer adéquatement du contenu de ce rapport.

Vous comprendrez que, sans cette information, nous ne pouvons pas déterminer à la fois l'ampleur des ressources nécessaires à la réalisation de ce mandat, mais plus fondamentalement encore, notre capacité même à réaliser un audit sur ce rapport préélectoral compte tenu du temps déjà écoulé.

Respect des normes professionnelles

L'objet du rapport requis par le conseil municipal commande à ce que le niveau de certification soit clairement défini. Il en va de la neutralité de l'exercice et de son impact dans l'exercice démocratique municipal.

À ce chapitre, il est primordial de comprendre que tous les travaux de certification effectués par le Bureau du vérificateur général de la ville de Montréal sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification publiées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Ceci nous permet d'assurer la qualité et la crédibilité de nos rapports.

Ces normes établissent entre autres des « conditions préalables à la réalisation d'une mission », conditions qui doivent être remplies afin d'être en mesure d'accepter une mission devant être effectuée en accord avec ces normes. Ces conditions exigent de tenir compte de certains éléments, dont les suivants :

- **Le caractère approprié de l'objet de la mission**, à savoir si l'objet de la mission est clairement identifiable, peut faire l'objet d'une mesure ou d'une évaluation cohérente par rapport aux critères applicables et peut être soumis à des procédures en vue de l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés pour étayer l'expression du niveau d'assurance requis dans les circonstances;
- **La disponibilité de critères valables**, à savoir si les critères appliqués dans la préparation de l'information sur l'objet considéré sont valables au regard des conditions de la mission et présentent les caractéristiques énoncées dans les normes;
- **La possibilité d'obtenir les éléments probants nécessaires** pour étayer la conclusion, à savoir si des éléments probants fiables sont disponibles et accessibles.

Étant donné que le contenu du rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal n'a pas encore été précisé par l'administration municipale, je ne suis pas en mesure de déterminer si ces « conditions préalables à la réalisation d'une mission » sont remplies ainsi que les implications pour mon Bureau.

Bien que nous ayons entrepris des travaux sur les processus budgétaires importants, puisque les différents projets de table des matières remis signifiaient la volonté de présenter une colonne budget dans ce rapport, le contenu du rapport préélectoral est une donnée essentielle à la poursuite de nos travaux.

Prochaine étape

Dans un avenir rapproché, l'administration municipale devrait donc préciser le contenu du rapport préélectoral proposé, ainsi que présenter un échéancier pour sa préparation et sa publication.

Ce n'est qu'une fois ces informations reçues que je pourrai répondre de façon précise à la demande du conseil municipal quant à ma capacité d'auditer le rapport préélectoral produit par le Service des finances et de présenter les résultats de cet audit au plus tard le 23 septembre 2021, en tenant compte de la nature et de la portée des travaux requis pour supporter ma conclusion.

Vous comprendrez que bien que j'aie l'autorité pour accomplir ce mandat, des crédits budgétaires seront nécessaires afin de ne pas compromettre mes obligations principales. À ce jour, nous n'avons pas reçu confirmation que ces crédits seraient alloués.

Si vous le jugez opportun, je me rendrai disponible pour vous présenter les démarches complètes et documentées que nous avons entreprises depuis janvier 2018.

Veuillez recevoir, aux Membres du conseil municipal, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,



Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

MG/dds

ANNEXE B

**LETTRE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ
EXÉCUTIF DÉPOSÉE AU CONSEIL
MUNICIPAL, EN RÉPONSE
À LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE**

Cabinet du maire et du comité exécutif
Hôtel de ville
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6
www.ville.montreal.qc.ca

Le 24 février 2020

Madame Michèle Galipeau
Vérificatrice générale
Bureau du vérificateur
1550, rue Metcalfe, suite 1201
Montréal (Québec) H3A 3P1

Madame la Vérificatrice générale,

Par la présente lettre, j'accuse réception de votre lettre envoyée le 24 février 2020.

Comme vous le savez, suivant l'adoption de la résolution CM19 0930 le 19 août 2019, le Service des finances a été mandaté de produire un rapport préélectoral sur l'état des finances de la Ville de Montréal au plus tard le 30 juin 2021. Par cette même résolution, la Vérificatrice générale de la Ville de Montréal est également mandatée d'auditer ce rapport et de présenter cet audit au plus tard le 23 septembre 2021.

Le Service des finances a donc été mandaté de s'assurer de déployer tous les efforts requis pour satisfaire aux exigences de ce mandat et ce, en respect des délais prescrits par la résolution ci-dessus mentionnée.

À cet effet, et à travers le processus budgétaire de cet automne, le Service des finances a travaillé à mieux préciser le contenu du rapport préélectoral. La table des matières détaillée, qui est le résultat de ces travaux, m'a ensuite été présentée pour validation.

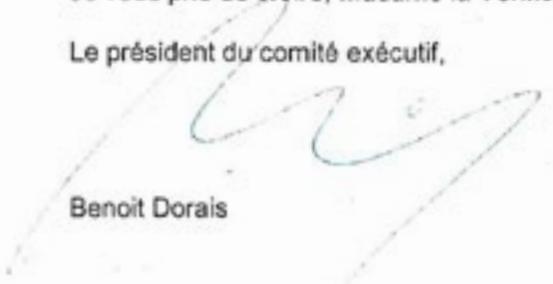
Jugeant que cette dernière permettait de répondre au mandat du Conseil, cette table des matières détaillée a été présentée au Comité de vérification pour information en présence de la Vérificatrice générale.

Votre lettre me laisse croire qu'en dépit de la table des matières détaillée présentée, il y a lieu qu'une clarification du mandat donné à la Vérificatrice générale soit faite par le Conseil municipal.

Nonobstant ceci, je tiens à préciser que le Service des finances travaille actuellement sur un plan de travail qui lui permettra de déposer, conformément au mandat qui lui a été confié, un rapport préélectoral au plus tard le 30 juin 2021.

Je vous prie de croire, Madame la Vérificatrice générale, l'expression de mes salutations distinguées.

Le président du comité exécutif,


Benoit Dorais

ANNEXE C

**DÉPÔT AU CONSEIL MUNICIPAL
DU 23 MARS 2020 D'UN AUTRE
RAPPORT DE SUIVI FAISANT ÉTAT
DE L'AVANCEMENT DU DOSSIER
DEPUIS LE 24 FÉVRIER 2020**

Le 18 mars 2020

Aux membres du conseil municipal
de la Ville de Montréal
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Objet : Rapport préélectoral – suivi de la lettre déposée par la vérificatrice générale au conseil municipal du 24 février 2020

Aux membres du conseil municipal,

Pour faire suite au dépôt de la lettre au conseil municipal du 24 février 2020, nous avons constaté les progrès suivants quant au dossier du rapport préélectoral :

- Le 4 mars 2020, lors d'une rencontre organisée par l'administration municipale et le président du comité exécutif, un échéancier détaillé nous a été transmis.
- Lors de la rencontre de suivi du 10 mars 2020, le Service des finances nous a remis une table des matières bonifiée avec un contenu élaboré pour chaque section de celle-ci, afin de nous permettre de mieux comprendre ce que ce rapport contiendra.
- Le 12 mars 2020, nous avons transmis au Service des finances une trentaine de questions sur cette table des matières élaborée. L'administration municipale doit nous revenir sous peu avec les réponses à ces questions.

Ainsi, comme demandé dans notre lettre déposée au conseil municipal du 24 février 2020, à la fois un échéancier et un contenu plus détaillé nous ont été fournis.

Nous poursuivons nos travaux sur ce dossier.

Par ailleurs, en ce qui concerne notre demande de budget supplémentaire, étant donné les événements récents et la nécessité de présenter préalablement notre demande au Comité de vérification et à la Commission des finances, nous vous reviendrons ultérieurement.

Veillez recevoir, aux membres du conseil municipal, l'expression de mes sentiments distingués.

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,



Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

MG/dds

