



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

## Commentaires du vérificateur général

1



# 1. Commentaires du vérificateur général

Le présent rapport est mon dernier puisque mon mandat se termine le 2 juin prochain. Dans les circonstances, il m'apparaît opportun d'effectuer un récapitulatif des faits saillants des audits d'optimisation des ressources (VOR) et des technologies de l'information (TI) réalisés par mon Bureau au cours de mon septennat. Également, je soulignerai les principales mesures prises ou amorcées ainsi que celles qui doivent être maintenues par l'administration municipale pour remédier aux principales déficiences identifiées.

Au préalable, permettez-moi de rappeler brièvement le rôle et la mission du vérificateur général. Il assiste le conseil municipal dans l'exercice de leurs responsabilités de gouverne en leur donnant l'heure juste quant à l'utilisation à bon escient et optimale des fonds publics par l'administration municipale. Par ses audits effectués en toute indépendance et la publication de ses rapports publics, le vérificateur général joue un rôle important dans la promotion de la transparence et de l'imputabilité au sein de l'appareil municipal.

À cette fin, la philosophie de mon Bureau est de privilégier une stratégie d'audit qui cherche à :

- déterminer les risques importants à l'atteinte des objectifs poursuivis ainsi que les pistes de solution pour gérer ces risques;
- évaluer la performance des activités importantes de la Ville sur les plans de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités;
- rechercher des possibilités d'amélioration des services aux citoyens, ou d'en réduire les coûts.

Au-delà des faits saillants issus des audits réalisés par mon Bureau au cours de mon mandat (section 1.1), il m'importe également d'aborder les sujets d'intérêts suivants :

- 1.2 Taux de mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général;
- 1.3 Pérennité de l'expertise du Bureau du vérificateur général;
- 1.4 Indépendance du vérificateur général;
- 1.5 Dernières réflexions.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

# 1.1

## **Récapitulatif des faits saillants et des enjeux afférents (2009-2015)**



## 1.1. Récapitulatif des faits saillants et des enjeux afférents (2009-2015)

Au fil des années de mon septennat, mon Bureau a réalisé quelque 72 missions d'audit de VOR et des TI couvrant une vaste gamme d'activités de la Ville ainsi que des organismes sous son contrôle. Je retiens de ces audits des faits saillants marquants que j'ai regroupés sous les thématiques suivantes :

- 1.1.A. Compteurs d'eau;
- 1.1.B. Projet d'impartition des services de télécommunications;
- 1.1.C. Répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances;
- 1.1.D. Commande centralisée du métro de Montréal (STM);
- 1.1.E. Projet de vélos en libre-service (BIXI);
- 1.1.F. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures et contrôle qualitatif des matériaux;
- 1.1.G. Application du *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements*;
- 1.1.H. Schéma de couverture de risques et bornes d'incendie;
- 1.1.I. Tests d'intrusion physique et logique;
- 1.1.J. Contrats relatifs aux opérations de déneigement, à la collecte et au transport des matières résiduelles;
- 1.1.K. Conformité aux lois et aux règlements;
- 1.1.L. Gouvernance des technologies de l'information;
- 1.1.M. Gestion des contributions financières;
- 1.1.N. Gestion de la continuité des affaires et de la relève des technologies de l'information et des communications.

### 1.1.A. Compteurs d'eau

À mon entrée en fonctions le 2 juin 2009, le Bureau du vérificateur général était projeté à l'avant-scène municipale. En effet, le conseil municipal venait de lui confier un mandat spécial d'envergure portant sur le contrat des compteurs d'eau dans les industries, commerces et institutions (ICI) et l'optimisation du réseau. J'ai ainsi choisi et dirigé une équipe d'experts composée de juricomptables, d'avocats et d'ingénieurs spécialisés dans le domaine de l'eau. La mission d'audit s'est transformée au cours de l'été 2009 en enquête et a soulevé des interrogations qui ont été transmises à la Sûreté du Québec.

Lors de mon point de presse faisant suite à la publication de mon rapport spécial sur les compteurs d'eau, en septembre 2009, je concluais en ces termes : « **Trop gros, trop vite, trop cher** ». Parmi les principales constatations, on pouvait lire que :

- des règles administratives et légales n'avaient pas été respectées;
- les élus du conseil municipal et du conseil d'agglomération avaient été mal informés;
- l'administration municipale n'avait plus les ressources humaines dans sa structure administrative pour faire contrepoids à l'entreprise privée;
- le projet initial d'installation des compteurs d'eau a été dénaturé sans que les élus aient l'ensemble de l'information, passant de 40 M\$ à plus de 600 M\$;
- la Ville ne possédait pas les moyens pour se protéger contre la corruption et la collusion;
- la Ville ne contrôlait pas le coût de ses projets;
- la vérification de l'étanchéité du processus d'adjudication n'avait pas été effectuée, comme prévu. Des anomalies importantes ont été relevées dans les soumissions et dans le processus d'adjudication;
- les coûts du projet étaient trop élevés;
- près de la moitié des compteurs d'eau prévus ne seraient jamais installés.

Ces constatations ont donné lieu à la formulation notamment des recommandations suivantes :

- *renforcer [l']expertise interne [de la Ville] en matière d'élaboration et de gestion de projets complexes, afin de faire contrepoids aux approches et solutions proposées par les firmes externes;*
- *revoir les pratiques de gouvernance en matière de gestion de projet.*

Outre l'annulation du contrat des compteurs d'eau, l'administration municipale a modifié substantiellement sa structure administrative et a adopté différentes mesures pour donner suite à mes recommandations dont, entre autres, la revue de ses pratiques d'acquisition, la création du Bureau du contrôleur général et l'implantation d'un nouveau « Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux. »

Néanmoins, pour ce dernier élément, il demeure nécessaire que l'administration déploie des moyens lui permettant de s'assurer de la conformité de l'ensemble de ses unités d'affaires à cet encadrement dans la réalisation des projets et des programmes d'actifs municipaux.

### 1.1.B. Projet d'impartition des services de télécommunications

Ce projet, de l'ordre de 100 M\$, devait permettre d'assurer la disponibilité et l'évolution de réseaux performants au moindre coût pour la Ville. Le sommaire décisionnel afférent aux

contrats relatifs à ce projet fait mention d'économies de l'ordre de 50 M\$ sur une période de 10 ans, notamment par le transfert majeur de la téléphonie filaire à la téléphonie IP et par une réduction des investissements prévus.

Mon audit de 2009 des contrats de la téléphonie filaire et de la transmission des données a révélé des déficiences dans le processus de définition des besoins, des incohérences dans la stratégie d'impartition, des divergences dans la compréhension des devis et une réorganisation importante des effectifs impliqués dans le projet, tant chez TELUS qu'à la Ville. Il en découlait plusieurs enjeux liés à la prise en charge et à la gestion des contrats, aux engagements financiers ainsi qu'à l'atteinte des objectifs poursuivis par la stratégie d'impartition. À cet effet, un comité mixte de résolution des enjeux avait alors été mis sur pied avec le mandat d'apporter des solutions aux différends entre la Ville et TELUS. Mon audit a également permis de découvrir des faits troublants qui ont été transmis aux autorités policières.

Par ailleurs, au terme d'un audit afférent au suivi de nos recommandations publié dans mon rapport annuel de 2014, je concluais que tous les enjeux avaient été résolus à l'exception de deux enjeux d'importance relatifs à la gouvernance du projet, soit la reddition de comptes et le cadre financier.

D'une part, mon rapport de 2014 faisait état que « *bien qu'une certaine reddition de comptes ait été faite à la Direction générale et au comité exécutif, aucun processus formel et systématique n'a encore été défini et implanté.* » En effet, les éléments relatifs à l'atteinte des objectifs et au suivi des risques se faisaient essentiellement de façon ad hoc et les instances recevaient peu d'information à cet égard.

D'autre part, j'ai constaté en 2014 que le cadre financier du projet n'avait toujours pas été présenté aux instances. Cette situation m'apparaissait préoccupante étant donné qu'il était établi et reconnu par le Service des technologies de l'information (STI) que les coûts anticipés au terme de la durée prévue du projet d'impartition des télécommunications, soit novembre 2018, dépasseraient de près de 32 M\$ le cadre financier autorisé.

Toutefois, sur la base d'un avis juridique, le STI m'informait que le contrat se terminerait au moment de l'épuisement des crédits autorisés par les instances lors de son adjudication. Ainsi, la Ville devrait vraisemblablement attribuer un nouveau contrat de transmission des données dès l'automne 2016, soit environ deux ans avant l'échéance initialement prévue.

Cette éventualité nécessitait que le processus d'attribution soit amorcé dès l'automne 2015 et comprenne notamment l'adoption des orientations en matière de télécommunications,

l'élaboration d'une stratégie d'attribution, l'élaboration des devis, la rédaction du projet de contrat, le lancement des appels d'offres, un délai raisonnable laissé aux soumissionnaires pour déposer leur offre, le temps nécessaire pour analyser les offres reçues, pour présenter et faire approuver la recommandation aux instances jusqu'au Conseil d'agglomération et pour assurer une transition harmonieuse entre les deux contrats.

Le STI a effectué une reddition de comptes du cadre financier de ce projet au comité exécutif, en juin 2015, au cours de laquelle il a exprimé son intention de faire adopter des orientations stratégiques en télécommunication. J'ose croire que la Ville saura tirer des leçons de ce projet d'impartition. Son défi sera de mettre notamment en œuvre une stratégie vigoureuse pour mitiger les risques relatifs aux aspects susmentionnés.

### **1.1.C. Répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances**

En 2009, dans le contexte de la production de mon rapport annuel, j'ai fait état de la répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs pour la période s'échelonnant de 2006 à 2009. Un examen réalisé à partir des bases de données de la Ville m'avait permis de désigner 21 firmes d'entrepreneurs s'étant vu attribuer une portion importante des contrats octroyés, soit par les conseils d'arrondissement, le comité exécutif, le conseil municipal ou le conseil d'agglomération.

Plus particulièrement, pour cette période, j'avais examiné en détail la distribution des contrats octroyés à ces 21 firmes par le conseil d'arrondissement de chacun des 19 arrondissements. Compte tenu des résultats obtenus, j'avais alors fait part de mes préoccupations à savoir que certains arrondissements octroyaient une forte proportion de leurs contrats aux mêmes entrepreneurs parmi les 21 firmes, bien que les contrats aient été adjugés aux plus bas soumissionnaires conformes. J'avais aussitôt recommandé à l'administration municipale de poursuivre les démarches déjà entreprises visant à améliorer la gestion et le contrôle de l'octroi des contrats par les diverses unités administratives de la Ville.

Dans le cadre de mon rapport annuel de 2011, j'ai effectué un suivi de la mise en œuvre des démarches susmentionnées. J'ai alors constaté que l'administration municipale avait effectivement déployé des efforts considérables pour réviser ses façons de faire et resserrer les contrôles nécessaires. Concurrément, différentes mesures législatives sont entrées en vigueur concernant le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux.

Ce suivi m'a également conduit à apprécier la mesure avec laquelle l'ensemble des contrôles instaurés par l'administration municipale avait contribué à réduire la concentration des contrats octroyés aux mêmes entrepreneurs. En somme, les résultats de ce suivi me portaient à croire que la série de mesures mises de l'avant par l'administration municipale et le législateur provincial, en vue d'améliorer la gestion et le contrôle de l'octroi des contrats par les diverses unités administratives de la Ville, tend à donner des résultats positifs.

Depuis, j'ai constaté que le législateur avait adopté, à la demande de la Ville, plusieurs décrets dont les deux plus récents visaient à abaisser à 100 000 \$ le seuil des contrats nécessitant l'obtention par l'entrepreneur d'une autorisation de contracter de l'Autorité des marchés financiers (AMF) dans le domaine de la construction en matière de voirie, d'égout et d'aqueduc. Ces mesures devraient contribuer à atténuer les risques de malversation.

De plus, je ne peux que saluer la décision du conseil municipal d'avoir créé, en 2014, le Bureau de l'inspecteur général, avec qui mon Bureau travaille depuis en étroite collaboration compte tenu de nos intérêts communs et de la complémentarité de nos mandats respectifs.

Le défi de l'administration municipale consistera à assurer la surveillance du respect de l'ensemble des lois et des règlements ainsi que des nouvelles conditions imposées aux entrepreneurs lors de l'adjudication des contrats.

### 1.1.D. Commande centralisée du métro de Montréal (STM)

Dans le rapport spécial déposé en juin 2011, j'évoquais plusieurs problématiques importantes dans la gestion du projet de remplacement de la commande centralisée du métro de Montréal. Ce projet était hautement crucial pour la pérennité du métro puisque le centre de contrôle en place à cette époque était obsolète et la Société de transport de Montréal (STM) avait des difficultés importantes à s'approvisionner en pièces informatiques de rechange. Notre audit a révélé une explosion des coûts et des délais par rapport aux estimations initiales, soit un coût prévu de 200 M\$ par rapport à une estimation initiale de 33 M\$. La durée prévue du projet était 3,5 fois supérieure à celle planifiée au départ. Mon Bureau a constaté, pour expliquer ces écarts importants, des déficiences dans la gouvernance et la saine gestion du projet qui négligeaient les domaines de génie logiciel et de génie système. Nous avons également des préoccupations importantes sur les plans de tests de la commande centralisée pour s'assurer de la qualité de la solution et du respect des échéanciers.



La STM devra s'assurer d'effectuer, lors de la réalisation de projets de cette grande complexité, une analyse de risques approfondie du projet en tenant compte des particularités intrinsèques à celui-ci pour choisir les bons outils de gestion de projet et s'assurer que les personnes participant au projet possèdent l'expertise et les compétences requises. Des mécanismes formels et rigoureux de gouvernance de projet devront être mis en place.

### 1.1.E. Projet de vélos en libre-service (BIXI)

Dans le rapport spécial déposé en juin 2011, je tenais à m'assurer du respect des ententes liant la Société en commandite Stationnement de Montréal (SCSM), la Société de vélos en libre-service (SVLS) et la Ville. De plus, je souhaitais évaluer les répercussions financières pour la Ville de la mise en œuvre et de l'exploitation du BIXI de même que les mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes sur la gestion du projet.

Mon rapport a mis en lumière plusieurs problèmes administratifs et juridiques. Notamment, le cadre juridique ne permettait pas à la SVLS de procéder à des activités de nature commerciale, c'est-à-dire de vendre son concept de vélos en libre-service dans d'autres villes canadiennes ou à l'étranger. L'engagement de la SVLS à se départir de ses activités internationales est d'ailleurs devenu une condition pour permettre à la Ville de financer la SVLS.

En ce qui concerne les impacts financiers, j'en étais venu à la conclusion que la Ville finançait indirectement les activités de la SVLS par l'entremise de la SCSM et que l'implication de cette dernière pourrait compromettre la capacité de la SVLS à respecter ses engagements envers la Ville. J'ai également émis des doutes quant à la rentabilité future de la SVLS et au risque d'un manque de liquidités au moment du renouvellement de ses actifs. J'ai finalement précisé les répercussions de la structure de financement, notamment en ce qui a trait aux risques que les pertes potentielles soient en définitive assumées par la Ville.

En septembre 2013, dans une lettre au président du conseil d'administration de la SVLS j'évoquais de nouveau mes inquiétudes sur la capacité de la SVLS à poursuivre ses opérations en raison d'un manque de liquidités, et ainsi de mon incapacité à émettre une opinion sur les états financiers de 2012.

En janvier 2014, la Ville, alors principal créancier, a manifesté son intention de saisir les actifs de la SVLS. Incapable de recueillir des fonds, la SVLS n'a eu d'autre choix que de se placer sous la protection de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, ce qui a été fait le 20 janvier 2014.

### 1.1.F. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures et contrôle qualitatif des matériaux

Dans mon rapport annuel de 2010, j'évoquais le piètre état de plusieurs ponts et tunnels sous la responsabilité de la Ville. Je constatais un sous-investissement important depuis plusieurs années qui contribuait à accélérer la détérioration de ces infrastructures. Dans le plan d'action de l'unité d'affaires concernée, il était mentionné que les recommandations du Bureau du vérificateur général seraient prises en compte.

Par ailleurs, dans mon rapport annuel de 2012 je faisais état d'un sous-investissement très important dans l'entretien et le remplacement des infrastructures des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. Le même constat s'appliquait au réseau de voirie artérielle. Dans les deux cas, ce sous-investissement contribuait, comme pour les ponts et les tunnels, à accélérer la détérioration des infrastructures. Je précisais alors que, si rien n'était fait pour corriger la situation, la Ville pourrait se trouver dans une position critique où tout rattrapage serait difficile et très coûteux. Encore ici, des plans d'action ont été rédigés par la Ville et ceux-ci prévoyaient des mesures correctives appropriées.

Dans mon rapport annuel de 2013, je traitais des activités de contrôle de la qualité des matériaux utilisés pour le remplacement et l'entretien des infrastructures, que ce soit les ponts et les tunnels, le réseau routier ou les réseaux d'aqueduc et d'égout. Les constats révélés à cet égard me portaient à croire que des travaux de construction relatifs aux infrastructures de la Ville pourraient avoir été réalisés sans obtenir l'assurance que la qualité des matériaux utilisés était adéquate et répondait aux exigences de la Ville. J'étais alors troublé de ces constats dans le contexte actuel où de nombreuses infrastructures de la Ville sont déjà dans un état précaire.

J'ajoutais qu'il est indéniable qu'il existe une relation entre l'état de dégradation des infrastructures et la qualité ainsi que la conformité de la mise en place des matériaux utilisés. Bien que ce ne soit pas l'unique facteur qui explique l'état précaire des infrastructures, il serait raisonnable de penser que le manque de contrôle entourant la qualité des matériaux utilisés pourrait en être un facteur d'explication important. De plus, il est préoccupant de penser que des investissements ont pu être faits dans le passé concernant les infrastructures sans que l'ensemble des contrôles visant à assurer la qualité des matériaux et la conformité de leur mise en place ait été rigoureusement appliqué.

Dans le contexte où des investissements substantiels doivent être réalisés dans le futur par la Ville, justement pour renouveler ses infrastructures, il était de mise qu'elle mette en place des contrôles suffisants pour s'assurer de la qualité des matériaux utilisés et éviter de

gaspiller les fonds publics pour la réalisation de travaux non conformes et dont la pérennité pourrait s'en trouver compromise.

Depuis la publication de ces rapports annuels, des investissements importants ont été annoncés par la Ville. En vue d'améliorer la situation, la Ville a créé un Programme montréalais d'immobilisations (PMI) sur 10 ans, permettant d'augmenter les montants annuels du Programme triennal d'immobilisations (PTI) de 1,3 G\$ en 2014 à 2,1 G\$ en 2024. Le PTI 2015-2017 prévoit des investissements totaux de 4,562 G\$, en croissance de plus de 20 % par rapport au PTI précédent. S'ajoute à cette croissance l'objectif de la Direction générale d'augmenter le taux de réalisation du PTI de 25 % tout en s'assurant de réaliser les projets au moindre coût pour la Ville. Notons toutefois que la hausse réelle observée en 2015 se serait située à environ 5 %.

En ce qui a trait au contrôle de la qualité des matériaux utilisés, je constate depuis qu'un programme d'assurance qualité des mandats de contrôle de matériaux confiés aux firmes externes a été mis en place afin de s'assurer que la réalisation des travaux soit conforme aux devis techniques.

Le défi des prochaines années sera non seulement d'augmenter le taux de réalisation des projets prévus au PTI et de s'assurer de leur réalisation conformément aux normes de qualité exigées par la Ville, mais également que les investissements soient suffisants pour résorber le déficit d'entretien.

### **1.1.G. Application du Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements**

Cet audit effectué en 2011, dans quatre arrondissements et à la Direction de l'habitation, avait pour objectif de s'assurer qu'ils avaient mis en œuvre les mesures appropriées pour que l'application du *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements* ainsi que du plan d'action le soutenant atteignent les objectifs poursuivis au regard du respect des conditions de logement minimales pour tous et de l'amélioration de la qualité des logements.

Afin d'orienter les interventions vers les priorités et d'évaluer l'efficacité des mesures prises, j'ai recommandé que l'on prenne les dispositions nécessaires afin de dresser un portrait complet de la localisation des logements problématiques, de le maintenir à jour et de réévaluer la stratégie d'intervention pour notamment implanter un programme d'inspections préventives. De plus, dans l'objectif d'assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre des correctifs demandés, j'ai recommandé que les mesures nécessaires soient prises pour que

les inspecteurs réalisent promptement un suivi à l'échéance des délais consentis aux contrevenants et, finalement, que les gestionnaires responsables se dotent de rapports permettant d'apprécier et de suivre l'évolution des délais écoulés au terme des échéances consenties aux contrevenants.

Depuis, j'ai constaté que des outils avaient été développés afin de permettre aux unités d'affaires d'avoir une connaissance à jour de l'état des logements sur leur territoire. De plus, en 2015 un budget de 400 000 \$ a été approuvé afin que des modifications soient apportées à l'application utilisée pour assurer le suivi des activités d'inspections et pour permettre de générer des rapports de gestion répondant aux besoins.

Les unités d'affaires devront toutefois demeurer proactives dans la poursuite d'une vigie serrée du déroulement des opérations de façon à assurer des conditions de salubrité minimales des logements sur le territoire montréalais.

### **1.1.H. Schéma de couverture de risques et bornes d'incendie**

Dans le cadre de mon rapport annuel de 2012, j'ai effectué un audit du schéma de couverture de risques en sécurité incendie (SCRSI) dont l'objectif était de nous 'assurer, pour la période de 2009 à 2012, que le SCRSI évolue conformément à son plan de mise en œuvre adopté par le conseil d'agglomération et attesté par le ministère de la Sécurité publique (MSP).

Le plan de mise en œuvre du SCRSI reposait essentiellement sur la réalisation effective des trois volets suivants :

- Volet de la prévention;
- Volet de l'intervention – force de frappe;
- Volet de l'approvisionnement en eau.

Les travaux d'audit m'ont permis de constater que l'échéancier prévu pour le plan de mise en œuvre du SCRSI n'avait pas été respecté. En effet :

- 1<sup>er</sup> volet – Prévention : les travaux d'audit ont démontré un retard considérable dans le développement et l'implantation du système de gestion intégré des activités de prévention (SGIAP). L'échéancier du projet a été reporté à l'année 2014 sans que le MSP ne l'ait accepté.
- 2<sup>e</sup> volet – Intervention – force de frappe : mes constats indiquaient des retards dans la construction des casernes 32 et 59.

- 3<sup>e</sup> volet - Approvisionnement en eau : j'ai constaté qu'aucune étude de faisabilité ni d'estimation des coûts n'avait été réalisée par le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) concernant les projets visant à résoudre le problème d'approvisionnement en eau pour la partie ouest de l'île.

Le non-respect de l'échéancier initial du SCRSI pourrait engendrer d'éventuelles poursuites et une remise en question de l'exonération de responsabilité (immunité) dont bénéficie la Ville (dans le cadre d'une compétence d'agglomération).

Faisant suite à ces différents constats, j'ai recommandé au SIM de :

- prendre les mesures nécessaires pour s'assurer du respect du nouvel échéancier de livraison du SGIAP;
- prendre les mesures nécessaires pour respecter les échéanciers des projets de construction relatifs aux casernes 32 et 59;
- s'assurer que les projets visant à résoudre le problème d'approvisionnement en eau s'appuient sur des études de faisabilité et de coûts suffisantes.

En réponse à mes recommandations, et en date de la rédaction du présent rapport annuel, le SIM a mis en place des actions correctives qui répondent aux recommandations. Le SGIAP est maintenant opérationnel et les deux casernes (32 et 59) ont été construites. Concernant l'approvisionnement en eau, des bornes d'incendie ont été ajoutées au réseau.

Un des défis majeurs pour la Ville dans ce service de première ligne aux citoyens sera d'améliorer l'efficacité des activités de prévention en s'appuyant sur le SGIAP.

Dans le même ordre d'idées, en 2014 mon Bureau a réalisé une d'audit sur l'entretien des bornes d'incendie. Cet audit avait pour objectifs de s'assurer que le Service de l'eau est en mesure d'évaluer le respect des normes et des standards d'entretien des bornes d'incendie réalisé par les arrondissements et que le SIM dispose d'informations fiables sur l'état de l'ensemble des bornes d'incendie ainsi que sur le débit disponible.

Les principaux constats découlant de cet audit étaient que l'entretien des bornes d'incendie n'était pas réalisé conformément aux bonnes pratiques, que le SIM ne disposait pas d'un portrait complet et fiable de l'état des bornes d'incendie sur le territoire de l'île, particulièrement de celui des bornes d'incendie hors d'usage, et que les secteurs problématiques, en matière de débits et de pressions, ayant une incidence sur la protection contre les incendies sur le territoire de l'agglomération n'étaient pas circonscrits par le SIM.

Grâce au suivi réalisé en 2015, j'ai pu constater que la mise en œuvre des plans d'action établis par les unités d'affaires est bien entamée. Toutefois, les actions démontrées, bien qu'elles tendent vers la bonne voie, ne permettent pas de confirmer que l'ensemble des objectifs est atteint, particulièrement en ce qui a trait à la connaissance du SIM de l'état des bornes d'incendies ayant une incidence sur la protection contre les incendies. La mise en œuvre d'un nombre important d'actions en ce sens est attendue au cours de l'année 2016.

### **1.1.I. Tests d'intrusion physique et logique**

Au cours de mon septennat, j'ai pris à cœur les questions de sécurité entourant les infrastructures critiques pour la mission de la Ville et pour les services aux citoyens. À cet effet, j'ai réalisé plusieurs tests d'intrusion physique et logique.

En ce qui concerne les tests d'intrusion physique, l'objectif principal était de m'assurer que les mécanismes de contrôle en place permettaient de protéger adéquatement l'accès physique aux immeubles abritant les activités essentielles de la Ville. Pour les tests d'intrusion logique, l'objectif était de mettre à l'épreuve la sécurité d'environnements informatiques critiques pour qualifier leur résistance à un certain niveau d'attaques provenant tant de l'externe que de l'interne.

Ces tests m'ont permis de mettre à jour des faiblesses significatives. Par exemple, pour 74 % des sites ciblés, j'ai réussi en totalité ou en partie mes tests d'intrusion physique. Pour mes tests d'intrusion logique, je ne donne pas d'exemple pour des raisons évidentes de sécurité. C'est pourquoi je n'ai pas divulgué les résultats détaillés de mes tests dans mes rapports annuels. Par ailleurs, je tiens à souligner que les unités d'affaires ont corrigé les déficiences identifiées.

Maintenir les mécanismes de sécurité en place et poursuivre la sensibilisation du personnel demeureront des défis constants de l'administration municipale.

### **1.1.J. Contrats relatifs aux opérations de déneigement, à la collecte et au transport des matières résiduelles**

Ces audits avaient pour objectif de recenser le nombre et les montants afférents aux contrats relatifs à l'ensemble des opérations de déneigement ainsi que de collecte et de transport des matières résiduelles octroyés par les 19 arrondissements de la Ville.

Les contrats en vigueur pour la période de 2005 à 2013 totalisaient 528 M\$ pour l'ensemble des opérations de déneigement (l'enlèvement, le transport, l'élimination et la location d'équipements) et 504 M\$ pour la collecte et le transport des matières résiduelles (les déchets domestiques et les matières recyclables).

Bien que je n'aie pas la prétention d'avoir démontré, sans l'ombre d'un doute, l'existence de soumissions concertées de la part des entrepreneurs pour le partage de ces contrats, mes travaux d'audit ont mis en lumière suffisamment d'indices pour soupçonner qu'une telle pratique est possible pour les contrats relatifs aux opérations de déneigement et pour soupçonner très sérieusement qu'elle est probable pour les contrats relatifs à la collecte et au transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables sur le territoire des différents arrondissements, ce qui ne favorise pas l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés. Les indices de collusion étaient nombreux. Mentionnons :

- l'octroi de contrats de façon constante et continue à un nombre restreint d'entrepreneurs;
- l'octroi exclusif de contrats à un seul entrepreneur par certains arrondissements pendant la période d'audit de neuf années;
- des soumissions provenant d'entreprises apparentées, pouvant favoriser le truquage des offres.

Force est de constater qu'en présence d'un marché où la concurrence s'exercerait ouvertement, une telle situation serait à tout le moins improbable.

Bien entendu, les différentes mesures prises par le gouvernement provincial et par la Ville au cours des quatre dernières années afin de resserrer les règles d'adjudication de contrats sont susceptibles d'enrayer ces pratiques déloyales ou, du moins, d'en réduire la portée, mais il subsiste néanmoins des risques.

Préoccupé par les résultats de mes travaux, j'ai recommandé à la Direction générale que les diverses unités d'affaires de la Ville disposent d'une vue globale historique de la répartition et de l'ampleur des contrats adjugés sur leur territoire respectif, mais aussi pour l'ensemble du territoire montréalais.

En outre, j'ai recommandé à la Direction générale de transmettre ces deux rapports d'audit au Bureau de l'inspecteur général (BIG) afin de confirmer ou d'infirmer le fondement de mes appréhensions concernant l'existence d'ententes collusoires dans ces deux secteurs d'activités.

En réponse à mes recommandations, la Direction générale a transmis sans tarder les rapports au BIG. Ce dernier a initié « *une vaste enquête relative aux opérations de*

*déneigement et de ses pratiques à Montréal* » qui a confirmé mes appréhensions et a conclu que plusieurs stratagèmes de collusion et de contrôle du marché étaient établis dans le domaine du déneigement. Ce dernier a donc procédé à une dénonciation au commissaire à la lutte contre la corruption ainsi qu'à un signalement au Bureau de la concurrence du Canada responsable des enquêtes criminelles relatives aux complots entre concurrents et au truquage d'offres.

De plus, dans le cadre de la réforme du financement des arrondissements, en vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, le conseil de la Ville a été déclaré compétent à l'égard des activités relatives aux lieux d'élimination de la neige sur le réseau de la voirie locale ainsi que des activités d'enlèvement, de transport et de dépôt des matières résiduelles.

Également, dans le cadre de la révision et de l'amélioration du processus de déneigement, le conseil de la Ville a été déclaré compétent à l'égard du déneigement sur le réseau de la voirie locale et a adopté une politique de déneigement.

Le défi majeur relatif à ces activités réside dans la maîtrise des coûts et de l'efficacité opérationnelle des activités de déneigement ainsi que de celles relatives à la collecte et au transport des matières résiduelles.

### 1.1.K. Conformité aux lois et aux règlements

Ces audits, réalisés de 2013 à 2015, avaient pour objectif d'examiner l'ensemble des mesures mises en œuvre par les unités d'affaires concernées afin de s'assurer du respect de la conformité à certaines lois et à certains règlements régissant leurs activités et les services rendus aux citoyens.

Pour ces trois années, mon examen de la conformité aux lois et aux règlements a porté sur les sujets suivants :

- La contribution aux fins de parcs;
- Les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds;
- La sécurité privée;
- L'occupation temporaire du domaine public;
- La protection des bâtiments contre les refoulements d'égouts;
- L'autorisation de contracter de l'Autorité des marchés financiers (AMF).



De façon générale, mes travaux ont permis de relever plusieurs situations de non-conformité, concernant les lois et règlements, lesquelles sont principalement attribuables aux aspects suivants :

- Leur méconnaissance;
- Leur mauvaise application;
- Leur non-application;
- L'absence de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer de leur application;
- L'absence d'uniformité dans leur application.

La situation est préoccupante puisque ces cas de non-conformité engendrent inévitablement de nombreux risques, notamment, de pertes financières importantes, de poursuites, de malversations, d'atteinte à l'image corporative, voire même d'insatisfaction des citoyens.

Pour les audits réalisés en 2013 et en 2014, j'avais alors recommandé aux unités d'affaires de mettre en place des mécanismes de contrôle permettant d'obtenir l'assurance que les lois et les règlements gouvernant leurs champs de responsabilités sont appliqués conformément.

À la suite de mes recommandations, des mesures correctives ont été mises en place par les unités d'affaires. Cependant, des recommandations n'ont pas encore fait l'objet de telles mesures.

Pour l'audit réalisé en 2015 portant particulièrement sur l'autorisation de contracter de l'AMF, je constate que les non-conformités observées sont pratiquement attribuables aux mêmes causes que celles citées précédemment. En conséquence, dans l'ensemble, mes recommandations ont été similaires.

Le respect des lois et des règlements représente un enjeu important pour la Ville qui comporte une multitude de risques. Puisque les lois et les règlements changent constamment dans le monde municipal, le défi important pour la Ville dans ce domaine consistera, dans un premier temps, à poursuivre les efforts investis dans la mise en place des mécanismes de contrôle visant à s'assurer du respect de la conformité. Et, dans un deuxième temps, à s'assurer de la connaissance de toutes les lois et des règlements régissant les activités de la Ville.

## 1.1.L. Gouvernance des technologies de l'information

Dans le cadre de mon rapport annuel de 2014, j'ai effectué un audit de la gouvernance des technologies de l'information (TI) à la Ville dont l'objectif était de déterminer si la structure organisationnelle et les processus de gestion mis en place permettent de s'assurer que les TI appuient de façon efficace et efficiente la mission, les stratégies et les objectifs de la Ville.

J'ai alors constaté que la structure organisationnelle et les processus de gestion en place ne pouvaient pas assurer une contribution suffisamment efficace et efficiente des TI à la mission, aux stratégies et aux objectifs de la Ville. Ainsi, au moment où les instances désirent resserrer le cadre budgétaire de la Ville tout en misant sur la contribution stratégique des TI, j'estimais que les déficiences entraînaient des risques importants que :

- les ressources disponibles ne soient pas allouées aux projets ayant la plus grande contribution aux orientations stratégiques de la Ville;
- les dépenses d'exploitation et de maintenance des TI grèvent les ressources qui pourraient être affectées à des activités plus contributives et proactives;
- les infrastructures et les applications TI deviennent rapidement désuètes et nécessitent des investissements importants;
- la Ville ne puisse tirer suffisamment profit des innovations technologiques qui permettraient d'améliorer les services aux citoyens de façon plus efficace et efficiente;
- les niveaux effectifs de services ne répondent pas aux besoins des unités d'affaires, freinant ainsi l'atteinte de leurs propres objectifs d'affaires;
- les compétences TI ne soient pas en adéquation avec les besoins à venir, ce qui pourrait créer une dépendance accrue aux firmes externes;
- les instances ne soient pas suffisamment informées des risques TI auxquels la Ville est exposée et qu'elles soient confrontées à des situations de crise.

Conséquemment, j'ai formulé une recommandation globale à la Direction générale quant à l'adoption d'un plan programmé précisant les échéances et les responsabilités menant à l'adoption des éléments de gouvernance suivants :

- Les orientations stratégiques TI;
- Le plan directeur du Service des technologies de l'information (STI);
- L'architecture d'entreprise des TI;
- Les encadrements et la structure régissant les relations entre le STI et les unités d'affaires, y compris l'établissement des niveaux de services ainsi que les mécanismes d'imputabilité et de contrôle budgétaire;
- La nature et la fréquence de la reddition de comptes aux instances, y compris l'établissement et le suivi de cibles de performance et des risques liés aux TI.

En réponse à cette recommandation, un plan d'action préliminaire m'a été transmis et ce dernier se déclinait en quatre priorités : 1) nomination d'un nouveau directeur (CIO), 2) adoption d'une nouvelle structure du STI, dotation en personnel et déploiement au cours de 2015, 3) élaboration d'une architecture d'entreprise des TI, 4) dépôt, en janvier 2016, d'un plan d'action détaillé pour la mise en place de la gouvernance des TI.

Au moment de la publication du présent rapport, j'avais des échanges avec le STI quant à la suite des choses concernant la mise en œuvre de ce plan détaillé. Il va de soi que mon Bureau demeurera vigilant à cet égard et réalisera éventuellement différentes missions d'audit qui permettront d'évaluer l'efficacité des mesures en cours et la capacité des TI à satisfaire avec efficacité et efficience aux orientations stratégiques de la Ville.

J'estime que l'un des grands défis de la Ville, qui a amorcé un virage dit « Montréal, ville intelligente et numérique », sera de disposer d'une saine gouvernance des TI lui permettant de s'assurer que ses investissements en TI sont une source de plus-value.

### 1.1.M. Gestion des contributions financières

Des audits complétés en 2014 et en 2015 visaient, d'une part, à s'assurer que l'attribution de contributions financières à des organismes faisait l'objet d'un processus objectif et transparent. D'autre part, ils visaient à évaluer dans quelle mesure les contributions octroyées par les instances faisaient l'objet d'un suivi par les unités d'affaires pour s'assurer que les sommes versées étaient utilisées aux fins prévues. J'ai constaté que :

- les évidences visant à démontrer l'analyse des demandes et à justifier le montant des contributions financières n'étaient pas toujours documentées;
- des objectifs mesurables n'avaient pas été établis, rendant difficile l'évaluation des résultats par les unités d'affaires;
- les obligations auxquelles les organismes étaient assujettis n'étaient pas toujours les mêmes et quelques fois muettes sur des éléments de contrôles importants comme mode de fonctionnement démontrant l'utilisation des contributions, l'obligation de fournir des états financiers vérifiés ainsi que sur la récupération des sommes non utilisées aux fins prévues;
- des lacunes existent concernant le suivi exercé pour évaluer l'atteinte des résultats ainsi que l'utilisation des contributions aux fins prévues;
- les arrondissements ne sont pas en mesure d'évaluer la plus-value du soutien aux organismes.

Puisque les arrondissements gèrent des deniers publics, je crois que des actions doivent être prises pour établir des règles permettant d'assurer l'objectivité et la transparence du processus. De plus, je crois que les instances doivent se prononcer sur des priorités en matière de soutien financier afin que des objectifs mesurables soient fixés. Par la suite, seuls les organismes contribuant à l'atteinte de ces objectifs devront être soutenus.

En 2015, un groupe de travail a été créé par la table des directeurs en culture, sports, loisirs et développement social pour établir des actions communes aux arrondissements et aux services centraux concernés. De plus, la Direction générale a amorcé la rédaction d'un guide sur la gestion des contributions financières.

Le défi des prochaines années sera d'évaluer les résultats obtenus des organismes en fonction des objectifs établis par la Ville et l'utilisation des contributions versées aux fins prévues. De plus, un autre défi sera de mesurer la valeur ajoutée générée par le soutien aux organismes en lien avec les priorités de la Ville.

### **1.1.N. Gestion de la continuité des affaires et de la relève des technologies de l'information et des communications**

Dans le cadre du présent rapport annuel, je présente mon audit de la gestion de la relève des technologies de l'information et des communications (TIC) qui est la suite logique de mon audit de l'an dernier sur la gestion de la continuité des affaires. Ces audits avaient respectivement pour objectif de déterminer si la Ville prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres importants pouvant :

- perturber ses opérations et ainsi assurer la continuité de celles jugées critiques;
- affecter ses systèmes d'informations et ses télécommunications et ainsi assurer une relève des TIC adéquate.

Mes travaux ont porté sur la Direction générale, la Direction de l'eau potable (DEP) du Service de l'eau, le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM), le Service des technologies de l'information (STI) et le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) dans le cas de notre audit sur la continuité des affaires; tandis que dans le cadre de notre mission d'audit sur la relève des TIC, mes travaux ont porté sur le STI, le SIM, le SPVM ainsi que sur la DEP et la Direction de l'épuration des eaux usées (DÉEU) du Service de l'eau.

## Gestion de la continuité des affaires

Bien que la Ville dispose de mesures d'urgence en matière de sécurité civile lui permettant de réagir en présence d'un événement majeur touchant directement les citoyens, j'ai conclu qu'elle ne disposait pas des mesures nécessaires lui permettant de faire face aux risques de sinistres perturbant ses opérations, en particulier les activités essentielles. En effet, nous avons constaté qu'il n'existait pas de programme de continuité des affaires tant en ce qui concerne la Direction générale que les unités d'affaires parmi les plus critiques soient la DEP, le STI et le SIM. Toutefois, le Centre de communications du SIM dispose d'un plan de relève fonctionnel qui a été couvert dans notre mission d'audit sur la gestion de la relève des TIC.

Concernant le SPVM, j'ai conclu qu'il ne disposait pas des mesures nécessaires lui permettant de faire face aux risques de sinistres pour toutes ses fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre. En effet, le SPVM a uniquement des plans de continuité des affaires pour le Centre d'urgence 9-1-1; le Centre de commandement et de traitement de l'information et les Centres opérationnels. Chacun des postes de quartier peut être *de facto* relevé par les autres en raison de leur nombre et de leur proximité.

Advenant un sinistre qui perturberait les opérations essentielles, il est sans équivoque que la Ville n'aurait d'autre choix que de recourir à des actions improvisées. Par conséquent, les activités critiques ne pourraient sans doute pas être relevées en temps opportun. Les services essentiels aux citoyens seraient difficilement maintenus.

En référence à mes constats, j'ai recommandé, entre autres, à la Direction générale de développer des encadrements spécifiques et la structure du programme de continuité des affaires de la Ville. En réponse, la Direction générale a confié le programme de gestion de la continuité des affaires de l'ensemble de la Ville au Centre de sécurité civile qui agira en premier lieu sur le SPVM, le SIM, le Service de l'eau et le STI, et ensuite sur les autres services de la Ville. Lors de mon suivi pour la préparation du présent rapport, un plan triennal de 2016 à 2018 a été élaboré par le Centre de sécurité civile, et le processus de dotation d'un professionnel certifié en continuité des affaires était en cours de finalisation.

## Gestion de la relève des TIC

La Ville ne dispose pas, globalement, d'un programme de relève des TIC qui lui permettrait de faire face aux risques de sinistres importants affectant ses systèmes d'information et ses télécommunications supportant les activités critiques de la Ville.

Toutefois, le système RAO<sup>1</sup> du SIM et les systèmes du Centre d'urgence 9-1-1 du SPVM sont dotés de mesures de relève des TIC adéquates, tandis que la DEP et la DÉEU du Service de l'eau ont entrepris une démarche pour leurs activités en usine.

La Ville a donné pour mission au STI d'assurer le maintien et de soutenir la modernisation des services technologiques clés de la Ville. Le programme de relève est une composante essentielle d'une saine gestion des TIC.

Sur la base des résultats de mes travaux d'audit, je juge que le STI n'assume pas son rôle afférent à la relève des TIC. En effet, le STI n'a pas :

- mis en place une approche structurée et commune de la gestion de la relève des TIC;
- intégré la relève des TIC à son processus de gestion des incidents majeurs;
- procédé à des analyses de risques et d'impacts pour l'ensemble de ses activités;
- documenté adéquatement les stratégies et les plans de relève des TIC;
- effectué systématiquement des exercices de relève des TIC, à l'exception de l'environnement centralisé IBM. Dans ce cas, les exercices effectués sont trop limités pour permettre une validation efficace des processus de relève.

Il est sans équivoque que la Ville, en cas de sinistre, n'aurait d'autre choix que de recourir à des actions improvisées. Qui plus est, plusieurs systèmes et infrastructures des TIC, dont dépendent les activités critiques de la Ville, ne pourraient sans doute pas être relevés en temps opportun.

Basé sur mes constats, j'ai recommandé principalement au STI de développer les encadrements corporatifs, d'établir la structure de gestion et de mettre à la disposition des unités d'affaires des outils municipaux pour la relève des TIC afin de pouvoir accompagner les différents services dans l'établissement de leur relève des TIC. Le STI ainsi que les autres unités d'affaires auditées ont répondu favorablement à nos recommandations.

Compte tenu de la complexité des activités spécifiques des unités d'affaires de la Ville (la nature industrielle pour le Service de l'eau, la nature policière pour le SPVM), le défi de la Ville sera d'instaurer un programme de continuité des affaires et de relève des TIC qui permettra aux unités d'affaires de bénéficier d'un processus uniformisé de résolution de problèmes en cas de sinistre réduisant le temps de reprise des opérations critiques.

---

<sup>1</sup> Répartition assistée par ordinateur.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

# 1.2

## Taux de mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général



## 1.2. Taux de mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général

La politique du Bureau est d'amorcer le suivi des recommandations au cours de l'année qui suit leur parution dans le rapport annuel. Le cycle du suivi des recommandations d'une année donnée s'échelonne généralement sur un horizon n'excédant pas trois ans. En effet, le BVG estime raisonnable que 100 % des recommandations formulées soient mises en œuvre au terme de ce délai de trois ans, sauf dans des circonstances très particulières où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une ou deux années additionnelles.

Au cours de l'année 2013, la Direction générale de la Ville a établi de nouvelles cibles de performance pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le BVG. Ainsi, depuis l'année 2012, ces cibles sont les suivantes :

- 70 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la première année suivant leur publication;
- 90 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la deuxième année suivant leur publication.

Le tableau qui suit présente le résultat du suivi de nos recommandations de la première à la troisième année de notre suivi.

**Tableau 1 – Pourcentage de recommandations réglées au terme de nos suivis**

Recommandations de l'année	1 <sup>re</sup> année de suivi (cible 70 %)	2 <sup>e</sup> année de suivi (cible 90 %)	3 <sup>e</sup> année de suivi
2012	43 %	65 %	79 %
2013	44 %	67 %	-
2014	35 %	-	-

Dans mon rapport annuel de 2013, de même que dans celui de 2014, je faisais état que la proportion des recommandations dont le statut était considéré comme réglé était bien en deçà de la cible de 70 % fixée par la Direction générale. En effet, parmi les recommandations formulées en 2012, 43 % seulement présentaient un statut réglé au terme de la première année suivant leur publication, alors que pour les recommandations formulées en 2013 cette proportion de recommandations considérées réglées ne s'élevait qu'à 44 % par rapport à la cible de 70 % fixée.



Devant ce constat, dans mon rapport annuel de 2013 j'ai recommandé à la Direction générale de sensibiliser les unités d'affaires à l'importance de mettre en œuvre les recommandations de mon Bureau à l'intérieur d'un an, dans la plupart des cas, et que cela se reflète dans les plans d'action soumis. Dans mon rapport annuel de 2014, je réitérais l'importance que la Direction générale prenne les mesures qui s'imposent afin que les engagements pris par les unités d'affaires dans les plans d'action devant assurer la mise en œuvre des recommandations du vérificateur général soient respectées.

Or, à la suite des travaux de suivi réalisés en avril 2016, je constate que la situation ne s'est guère améliorée. D'abord, une faible proportion, s'élevant à 35 %, des recommandations formulées en 2014, lesquelles en étaient à leur première année de suivi suivant leur publication, présente un statut réglé. Qui plus est, les recommandations formulées en 2013, qui en sont à leur deuxième année de suivi, de même que celles formulées en 2012, qui en sont à leur troisième année de suivi, n'ont pas franchi la cible de mise en œuvre attendue (statut « réglé ») de 90 %, alors que les résultats obtenus sont respectivement de 67 % et de 79 %. Force est de constater que la situation se dégrade.

Pourtant, lors d'une séance du conseil municipal tenue le 15 décembre 2014, le président du comité exécutif affirmait que le but ultime est de répondre à 100 % des points soulevés par le vérificateur général et de tenter de le faire par ordre de priorité. En outre, il précisait qu'il allait soumettre, selon une formule à être déterminée, un plan de travail pour répondre aux priorités.

Cela dit, les résultats obtenus mettent en lumière un relâchement de la part de certaines unités d'affaires à mettre en œuvre promptement les recommandations qui leur sont adressées. Dans ce contexte, je maintiens que les cibles de 70 % et de 90 % mentionnées précédemment demeurent des indicateurs intérimaires valables pour apprécier globalement dans quelle mesure l'administration municipale est en voie de mettre en œuvre 100 % des recommandations au terme d'un délai de trois ans. En effet, l'établissement d'indicateurs pourra permettre à l'administration de relever plus facilement les cas de non-respect en vue d'obtenir les explications et ultimement, d'orienter la prise de décision quant aux actions correctives qui s'imposent. Bien que nous soyons conscients que diverses autres priorités peuvent influencer sur l'ordre de réalisation des engagements pris par les unités d'affaires, pareille situation montre néanmoins un risque élevé que plusieurs de nos recommandations ne soient pas implantées au terme de notre cycle de suivi de trois ans, à moins que des mesures vigoureuses de redressement ne soient entreprises.

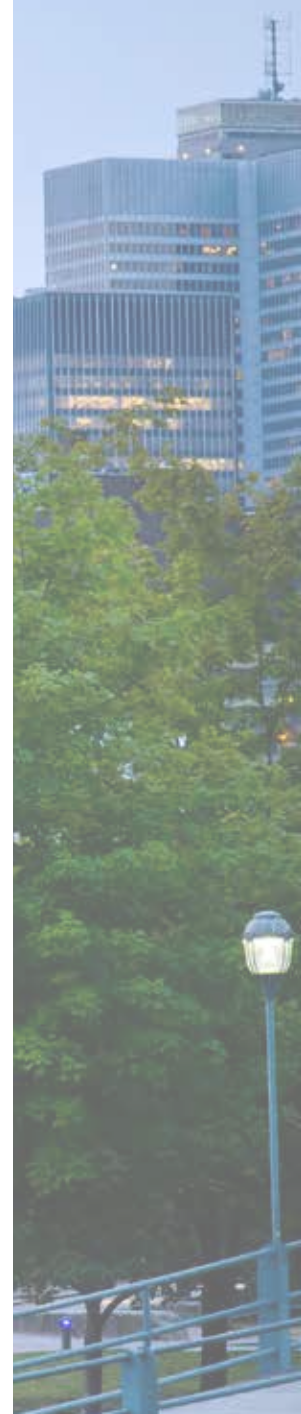


# **Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal** au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

# 1.3

## **Pérennité de l'expertise du Bureau du vérificateur général**



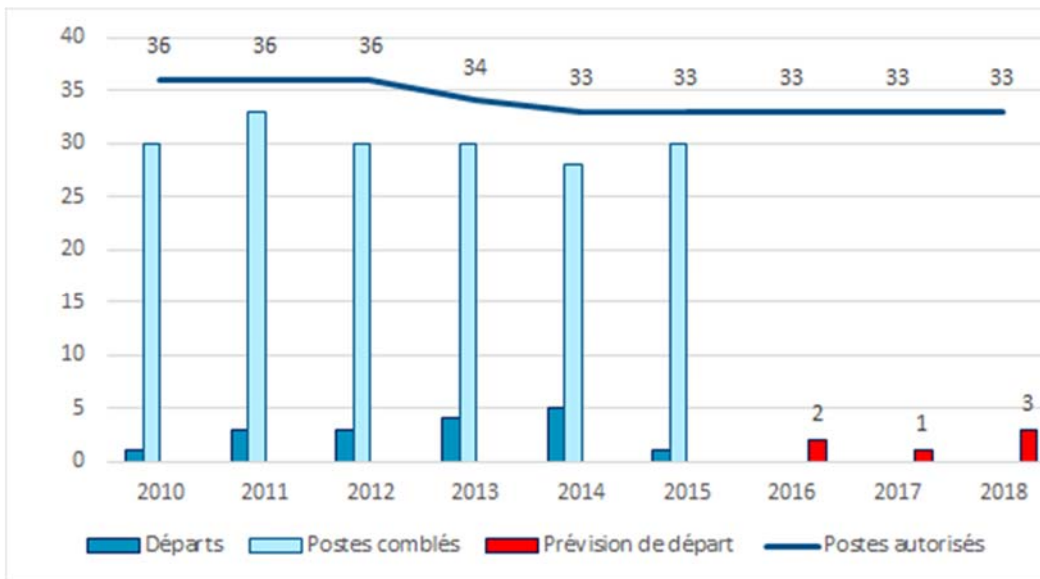
### 1.3. Pérennité de l'expertise du Bureau du vérificateur général

Nul doute que la crédibilité et le pouvoir d'influence de mon Bureau reposent avant tout sur l'expertise de ses ressources humaines. L'envergure du champ d'action de mon mandat et le fait que mon rapport est de nature publique requièrent que mon personnel possède des connaissances poussées dans différents domaines ainsi que des habiletés d'audit hors pair.

À cette fin, la philosophie de mon Bureau est, d'une part, de disposer, à l'interne, autant que faire se peut, d'un noyau de professionnels chevronnés qui, collectivement, possèdent l'expertise liée aux différentes sphères d'activités professionnelles de la Ville, et ce, en lien avec les champs d'action de la vérification financière, de la vérification d'optimisation des ressources et de la conformité réglementaire que comporte mon mandat. D'autre part, la philosophie de mon Bureau est de s'adjoindre des ressources externes pour répondre à nos besoins ponctuels en matière d'expertise très spécialisée ou pour aplanir la charge de travail inhérente à la période de pointe liée aux audits des états financiers de la Ville et des organismes sous son contrôle.

Comme je l'ai mentionné dans mon rapport annuel de l'année dernière et à plusieurs reprises dans mes rapports annuels précédents, l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes au sein de mon Bureau demeurent un défi de tous les instants. D'ailleurs, l'évolution et la prévision de la main-d'œuvre de mon Bureau, pour la période de 2010 à 2018 (figure 1), illustrent de façon éloquente l'importance du risque de pérennité d'expertise auquel nous faisons face.

Figure 1 – Évolution et prévision de la main-d'œuvre de 2010 à 2018



En effet, nous constatons que des postes étaient vacants en fin d'année de 2010 à 2015. En outre, comparativement à mon analyse mentionnée dans mon rapport annuel de l'an passé, la situation demeure préoccupante pour les trois années à venir puisque :

- trois postes étaient vacants au 31 décembre 2015;
- six départs sont prévus d'ici la fin de 2018, dont ceux de trois des quatre membres du personnel de direction du Bureau;
- les dernières campagnes de recrutement ont donné des résultats fort décevants, voire désastreux dans le domaine de l'optimisation des ressources.

Force est de constater que, bien que j'aie réussi, en 2009, à obtenir la création de postes de professionnels appartenant à une échelle salariale supérieure et que mon Bureau a exploré, à nouveau, différentes avenues avec le Service des ressources humaines pour atténuer ce risque de perte d'expertise, ces mesures n'ont pas produit les résultats escomptés.

En fait, le personnel qualifié dont mon Bureau a besoin se fait rare, en plus d'être fortement sollicité par le secteur privé et les autres entités de l'administration publique. Les campagnes de recrutement menées au cours de l'année 2015 ont attiré un nombre très restreint de candidats répondant aux exigences du poste, voire presque nul dans le domaine de l'optimisation des ressources.

Cette situation menace de façon significative la capacité de réaliser notre mission de chien de garde des finances publiques municipales pour les élus et les citoyens de Montréal.

Néanmoins, nous devons poursuivre nos efforts afin de tenter de recruter des personnes dont les compétences répondent à nos attentes, qui sont très élevées.

J'ai donc sollicité une autre fois la collaboration du Service des ressources humaines pour soutenir mon Bureau dans la recherche de solutions pour régler cette épineuse question de pérennité d'expertise. À la suite de nos discussions à l'aube de la publication du présent rapport, le Service des ressources humaines s'est engagé à examiner différentes avenues de solution et à assurer la suite des choses avec mon successeur.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

# 1.4

## Indépendance du vérificateur général



## 1.4. Indépendance du vérificateur général

La capacité du vérificateur général à s'acquitter de ses responsabilités est notamment tributaire de pouvoir disposer des ressources financières suffisantes et de l'expertise appropriée sur le plan des ressources humaines, et de jouir de l'autonomie requise pour assurer son indépendance. Ces aspects sont encadrés par l'article 107 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV).

L'article 107.5 de la LCV traite de la question des crédits budgétaires devant être accordés au vérificateur général par la municipalité pour couvrir les dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions. Au terme des représentations amorcées par mon prédécesseur et de celles que j'ai poursuivies auprès des instances, dans le cadre de mes rapports annuels de 2009, 2010 et 2011, afin que la Ville modifie la base de calcul des crédits m'étant alloués, de manière à ce que je puisse disposer des ressources financières requises à l'exercice de mes fonctions, j'obtenais gain de cause en 2012. Depuis, je considère que le montant des crédits budgétaires qui m'est alloué et la base de calcul utilisée à cette fin sont appropriés.

J'ai déjà traité, à la rubrique précédente, de la question de l'expertise et du défi majeur que posent l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes au sein de mon Bureau.

Quant à la question de l'autonomie dont doit jouir le vérificateur général, l'article 107.6 de la LCV stipule que :

*Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.*

Dans un avis au vérificateur général concernant la gestion des ressources humaines de son Bureau, en juin 2004, la directrice des Affaires juridiques réaffirmait sa position en mentionnant que :

*...l'indépendance que la Loi accorde au vérificateur général s'oppose à un contrôle d'opportunité de ses décisions. Ainsi, le vérificateur général a l'autorité pour prendre toutes les décisions relatives à la gestion des ressources humaines affectées à la vérification.*

Cette interprétation confirme celles que j'ai obtenues à l'effet que concrètement cela signifie que, d'office, par l'effet de l'article 107.6 de la LCV, l'exercice des pouvoirs ou prérogatives dévolus à une unité d'affaires relevant du pouvoir exécutif municipal relèveront, à l'égard des ressources du Bureau du vérificateur général, du vérificateur général.

Je crois que les principes d'autonomie et d'indépendance sont maintenant relativement bien ancrés dans les relations de mon Bureau avec le Service des ressources humaines, le Service des finances et le Service de l'approvisionnement.

Par ailleurs, je suis d'avis que les dossiers que je souhaite soumettre au conseil municipal pour décision ne peuvent faire l'objet d'un contrôle d'opportunité au préalable par la Direction générale, situation qui s'est produite il y a quelques années par l'administration précédente. Sinon, l'autonomie dont jouit le vérificateur général en vertu des dispositions de la LCV se trouverait fortement entravée.

La capacité du vérificateur général à s'acquitter de ses responsabilités demeure fragile et est tributaire à certains égards de la bonne foi de l'administration municipale quant à son interprétation et à son application des dispositions législatives afférentes au vérificateur général.

Cette menace à l'autonomie et à l'indépendance du vérificateur général est, entre autres, à l'origine des revendications de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ) qui réclame depuis plusieurs années la révision du cadre législatif de la fonction de vérificateur général municipal. Ainsi, l'AVGMQ saluait la volonté du gouvernement de revoir le cadre normatif de la fonction de vérificateur général en déposant le projet de loi 83 en décembre dernier.

Comme explicité dans son mémoire déposé en commission parlementaire en février dernier, l'AVGMQ s'inquiète toutefois des conséquences de certaines propositions législatives du projet de loi 83 sur l'autonomie et l'indépendance du vérificateur général municipal. Elle souhaite également que le gouvernement profite de l'occasion présentée par le dépôt du projet de loi 83 pour moderniser certaines dispositions de la LCV actuelle afin de donner au titulaire de cette fonction tous les outils pour accomplir pleinement sa mission. En effet, le législateur doit intervenir pour sceller l'importance, l'autonomie et l'indépendance du vérificateur général municipal.

Au moment de publier le présent rapport, il appert que les dispositions contenues dans ce projet de loi concernant le vérificateur général seraient retirées à la suite des représentations effectuées en commission parlementaire par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et



certaines municipalités, dont Montréal. En somme, l'UMQ privilégierait la formation d'un comité d'étude afin que soient étudiées plus en détail ces dispositions et que des recommandations soient formulées ultérieurement au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Si tel est le cas, je sollicite l'appui du conseil municipal afin que les recommandations énoncées par l'AVGMQ dans son mémoire soient prises en compte par ledit comité.

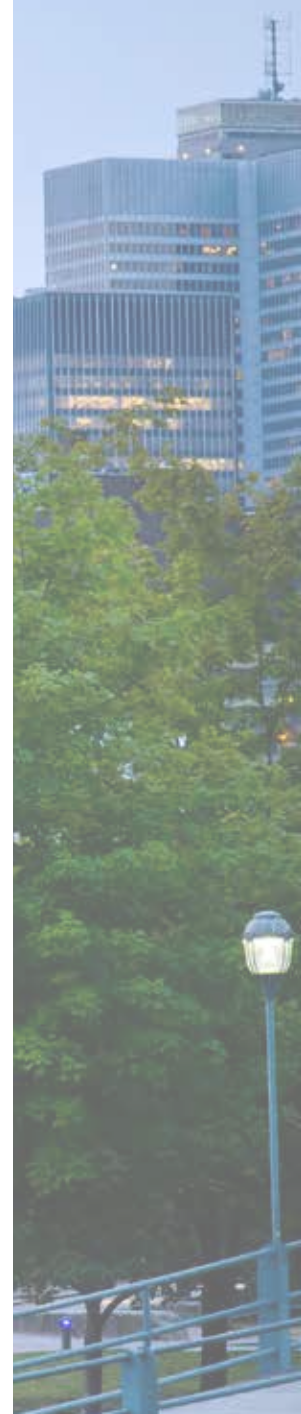


# Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

## Dernières réflexions

# 1.5



## 1.5. Dernières réflexions

D'entrée de jeu, mes sept années comme vérificateur général m'ont apporté de grandes satisfactions. Nul doute à mes yeux que les audits réalisés par mon Bureau ont produit des changements positifs et que l'administration municipale s'est améliorée au cours de cette période. Néanmoins, je quitte mes fonctions avec des préoccupations d'importance concernant la gouvernance de la Ville.

D'abord, le cadre législatif auquel est assujettie la Ville induit une complexité et une lourdeur dans la gestion de l'appareil municipal et constitue un obstacle de taille à l'amélioration de sa performance. En outre, la reddition de comptes comporte des carences significatives, et ce, plus particulièrement au niveau des élus. En effet, ces derniers reçoivent peu d'information sur les résultats et la performance des différentes activités de la Ville.

Un des principes fondamentaux régissant l'administration publique est l'obligation pour les gestionnaires d'utiliser à bon escient et avec prudence les deniers publics ainsi que de rendre compte dans quelle mesure ils se sont acquittés efficacement des responsabilités qui leur ont été conférées. À cette fin, la Ville doit notamment établir ses orientations stratégiques, statuer sur les niveaux de service désirés, fixer des objectifs annuels de performance, déterminer des indicateurs de performance pertinents, disposer des systèmes d'informations appropriés pour mesurer la performance, déterminer les fréquences de reddition de comptes, s'assurer que les redditions de comptes prévues sont effectuées ainsi que les analyser et prendre les mesures qui s'imposent dans les circonstances. Or, bien que des mesures aient été amorcées à cette fin par l'administration municipale, force est de constater à la lumière des résultats des audits effectués par mon Bureau que des progrès considérables demeurent à être réalisés.

Également, la Ville devra améliorer la gestion intégrée de ses risques d'affaires qui est une composante essentielle à une allocation optimale des ressources et à une gestion prudente des deniers publics.

Enfin, j'aimerais dire au revoir à tous ceux avec qui j'ai travaillé au cours des sept dernières années. Je tiens à remercier mes collègues du Bureau chez qui j'ai trouvé un fort niveau de compétences et un sens du devoir extrêmement élevé. Plus spécifiquement, je tiens à remercier mes deux adjoints de la première heure, Robert Duquette et Serge Vaillancourt, qui se sont dévoués corps et âme pour la cause du Bureau et qui m'ont fait montre d'un soutien et d'une loyauté indéfectibles tout au long de mon mandat. Finalement, je suis

heureux d'avoir eu cette occasion unique d'assister le conseil municipal dans l'exercice de ses responsabilités de gouverner et de servir la population montréalaise.

En terminant, je tiens à vous faire part, sans prétention, des propos suivants qui m'ont été tenus au sein de mon Bureau alors que je mettais le point final à mon dernier rapport annuel :

*Au moment où se terminera ton mandat, le 2 juin prochain, tu pourras nous quitter la tête haute, car tu auras satisfait avec brio aux deux critères essentiels inhérents au rôle ingrat de chien de garde des finances publiques municipales que comporte l'exercice de la fonction de vérificateur général, soit : la capacité de poser les bonnes questions et, surtout, le courage d'y répondre. Nous te sommes redevables pour le courage dont tu as fait montre, parfois contre vents et marées, pour rehausser le statut et défendre sans relâche l'indépendance et l'autonomie de l'institution que constitue le Bureau du vérificateur général. Nous ne pouvons que souhaiter que ton successeur sache suivre tes traces. Il en va de la capacité même de notre Bureau à s'acquitter efficacement de ses responsabilités.*