

**RAPPORT DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE AU
CONSEIL MUNICIPAL**

**Pour l'exercice
terminé le 31 décembre 2004
et le trimestre
terminé le 31 mars 2005**

Dépôt légal - 2^e trimestre 2005

Bibliothèque nationale du Québec

ISSN : 1709-514X

ISBN : 2-7647-0473-9

<http://www.ville.montreal.qc.ca/verificateur>

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	1
Comité de vérification	3
Vérificateur interne	4
Suivi des recommandations du vérificateur général	7
Environnement informatique	8
Système intégré de gestion de Montréal (SIMON)	9
Planification stratégique	10

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION : VILLE DE MONTRÉAL

VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Ville de Montréal	3
Autres organismes municipaux	5

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DE GESTION

Application gestion de l'évaluation municipale (GEM)	3
Cadres administratifs en disponibilité (hors structure)	21
Contribution de la Ville de Montréal aux assurances des employés cols bleus de l'ex-Ville de Montréal (article 25 de la convention collective)	35
Gestion des contributions financières versées à des organismes culturels et artistiques sans but lucratif	43
Gestion des heures supplémentaires – Service de la sécurité incendie de Montréal	63
Octroi de contrats de services professionnels	76
Programme de réfection routière (réseau local)	100
Sécurité informatique à la Ville de Montréal	150
Sommaire des contrôles généraux informatiques des arrondissements	181
Sommaire des entrepôts de données	196

ANNEXES

Article 107 de la <i>Loi des cités et villes</i>	3
Liste des rapports de vérification produits (états ou autres informations financières)	8
Membres du Bureau du vérificateur général	10

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES – DIAGRAMME DES FLUX

- Planification	12
- Vérification et rapports	13
- Rapport annuel et suivis	14

RELEVÉ DES COMPTES DE DÉPENSES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport des vérificateurs externes
Relevé des comptes de dépenses

Introduction

Les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (la Loi) prévoient que le vérificateur général doit :

- au plus tard le 31 mars de chaque année, faire rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation;
- au plus tard le 31 août de chaque année, transmettre au conseil un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner.

Le 31 mars 2005, mon rapport de la vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation a été remis, tel que prévu, au trésorier de la Ville.

Dans ce rapport, j'ai déclaré que les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la Ville au 31 décembre 2004 ainsi que le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant la même date, et que le taux global de taxation a été établi conformément au règlement adopté en vertu de l'article 262 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

Le travail associé à l'émission de ce rapport est considérable. L'année dernière, il a mobilisé environ la moitié des ressources humaines disponibles au Bureau du vérificateur général. Ce travail représente pour la Ville une valeur ajoutée importante, quoique méconnue, sous la forme d'une assurance pour les élus et les gestionnaires que les comptes rendus financiers qui leur sont transmis sont complets et dignes de foi (c'est-à-dire : fidèles, représentatifs, pertinents, préparés en temps opportun, etc.).

Le rapport que je dépose aujourd'hui porte sur le résultat de l'ensemble de mes travaux, qu'il s'agisse de vérification financière, de gestion ou d'optimisation des ressources, pour la période du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005.

Tout comme l'année dernière, j'ai choisi de privilégier la recherche et la mise en œuvre de solutions durables aux causes profondes des problèmes identifiés au cours de nos travaux.

Par une approche fondée sur un partenariat avec élus et gestionnaires, nous cherchons à :

- identifier les risques ou obstacles importants à la réalisation des résultats attendus, ou à l'atteinte des objectifs poursuivis, ainsi que les pistes de solutions pour gérer ces risques ou obstacles;
- évaluer la performance des activités et programmes importants de la Ville en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie des ressources;

- rechercher et prendre avantage des possibilités d'amélioration des services aux citoyens, ou en réduire les coûts.

Ainsi, encore cette année, nos rapports incluent les plans d'action proposés par les gestionnaires, y compris leur date d'échéance prévue, afin de remédier aux situations problématiques observées.

Comité de vérification

Le 22 septembre 2003, le conseil a procédé à la création d'un comité de vérification pour la Ville de Montréal.

Le secrétariat du comité a été confié au vérificateur général de la Ville.

Depuis sa création, le comité s'est réuni à huit reprises.

Par ordre d'importance, les travaux du comité ont porté sur les sujets suivants :

- états financiers 2003 et 2004 de la Ville;
- vérification annuelle des états financiers 2003 et 2004 de la Ville par le vérificateur général de la Ville et par les vérificateurs externes;
- honoraires des vérificateurs externes pour les années 2002, 2003 et 2004;
- rapports de la Direction générale sur la gestion des risques, sur le contrôle interne et sur la conformité aux lois et règlements;
- règles de fonctionnement du comité.

Vérificateur interne

À la suite de la recommandation du directeur général, le comité exécutif a approuvé, au cours de sa séance du 20 octobre dernier, la nomination d'un vérificateur interne à la Direction générale.

Le vérificateur interne est responsable des analyses, examens, revues, enquêtes et autres procédés de nature similaire portant généralement sur des processus ou activités comptables, de conformité, de gestion, de contrôle interne, de reddition de comptes, de gouvernance et d'optimisation des ressources.

Ses principaux défis consisteront, d'une part, à implanter une approche de vérification interne axée sur les meilleures pratiques, notamment l'analyse des risques, le partenariat avec les gestionnaires et la collaboration avec le Bureau du vérificateur général et les vérificateurs externes, et à adapter l'approche de vérification afin de faciliter l'autoévaluation des risques et des contrôles par les gestionnaires, l'amélioration continue en matière de gestion et la mise en œuvre de solutions aux enjeux soulevés. D'autre part, il veillera à fournir une opinion indépendante et objective voulant que les activités vérifiées sont réalisées en conformité avec les lois, les règlements et les encadrements de la Ville et avec les normes et critères de contrôles et de saine gestion généralement reconnus.

La présence de trois vérificateurs (externes, général et interne) n'est pas sans soulever un certain questionnement, même auprès des observateurs avertis.

Le tableau suivant vise à clarifier, autant que faire se peut, les rôles et responsabilités des trois vérificateurs :

Vérificateur externe	Vérificateur général	Vérificateur interne
Nomination en vertu de l'article 108 de la LCV	Nomination en vertu de l'article 107.1 de la LCV	
Nommé par le conseil municipal	Nommé par le conseil municipal aux 2/3 des voix	Nommé par le comité exécutif
Mandat de trois ans renouvelable	Mandat de sept ans non renouvelable	Mandat de trois ans, renouvelable
Vérification des états financiers de la Ville	Vérification des comptes (états financiers) de la Ville	
Vérification des comptes relatifs au vérificateur général		
	Vérification de l'état établissant le taux global de taxation	
	Vérification des affaires de la municipalité y compris de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives et de l'optimisation des ressources (Voir tableau suivant concernant la portée des travaux)	Vérification des processus ou activités de la Ville (comptables, conformité, gestion, contrôle interne, reddition de comptes, gouvernance et optimisation des ressources) (Voir tableau suivant concernant la portée des travaux)
Fait rapport de sa vérification au conseil	Fait rapport de ses vérifications au conseil (rapport public)	Fait rapport de ses travaux au directeur général
	Vérification des comptes (états financiers) et affaires des personnes morales contrôlées par la Ville	
	Fait rapport de ses vérifications au conseil d'administration de personnes morales visées	
	Vérification éventuelle des comptes de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou d'une personne morale contrôlée par la Ville	
	Avec la permission du conseil municipal, la vérification d'un régime ou de la caisse d'un comité de retraite de la Ville ou d'une personne morale contrôlée par la Ville.	

Portée des travaux (vérification des affaires, processus ou activités)	
Vérificateur général	Vérificateur interne
<p>Fournir au conseil des évaluations sur la gestion des affaires municipales en vue d'en accroître la qualité et la performance, en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • conformité aux lois et règlements; • gestion des ressources en termes d' : <ul style="list-style-type: none"> - efficacité (faire les bonnes choses); - efficience (faire bien les choses); - économie (faire les choses au moindre coût). • reddition de comptes de la direction et de l'administration au conseil. 	<p>Fournir à la Direction générale une évaluation indépendante sur l'efficacité des contrôles internes.</p> <p>Cette efficacité dépend de la nature et de la suffisance des activités de contrôle, de même que sur les valeurs éthiques et les mécanismes de conformité.</p> <p>L'identification et l'évaluation des risques et des activités de contrôle sont à la base de la fonction de vérification interne.</p>
<p>Étendue :</p> <p>Ensemble de la Ville et de ses arrondissements.</p>	<p>Étendue :</p> <p>Toute activité relevant de la compétence du conseil municipal ou du comité exécutif, ou enjeu stratégique (en vertu de l'article 57 de la charte de la Ville).</p>

Jusqu'à maintenant, pour certains dossiers, j'ai joué le rôle d'un vérificateur interne. J'ai ainsi procédé à une analyse de risques à l'échelle de la Ville, analyse que j'ai partagée avec la direction de la Ville. J'ai été et suis toujours membre du comité directeur du projet SIMON. Il ne s'agit là bien sûr que de quelques exemples.

Je compte m'éloigner graduellement de ce genre d'intervention pour laisser cette place au vérificateur interne. Je compte utiliser le temps ainsi récupéré à l'évaluation des services et programmes de la Ville, pour le bénéfice du conseil municipal et des citoyens.

Suivi des recommandations du vérificateur général

S'il y a un indicateur qui permet de juger du succès de mon approche de partenariat, c'est bien le pourcentage de recommandations du vérificateur général qui a fait l'objet de mesures correctives concrètes.

L'existence d'un processus formel de suivi des recommandations incluses au rapport annuel du vérificateur général témoigne d'emblée du sérieux de la Ville concernant ces recommandations.

En ce qui à trait aux recommandations du vérificateur général pour l'année 2003 (et le premier trimestre de 2004), le rapport de suivi annuel des recommandations présenté récemment par la Direction générale au comité exécutif, indique que des 46 dossiers faisant l'objet d'un suivi, 27 sont faits et 19 sont en cours. Les dossiers faits ou en cours représentent 100 % des dossiers, par rapport à un objectif fixé de 80 %.

Dans un même ordre d'idées, le vérificateur général émettait, dans son rapport de l'an dernier, certaines préoccupations importantes, mais qui ne découlaient pas directement de ses travaux de vérification de gestion ou en optimisation des ressources. Ces préoccupations portaient sur les éléments suivants :

- environnement informatique;
- système intégré de gestion (SIMON).

Environnement informatique

L'année dernière, j'avais recommandé à l'administration municipale d'amorcer et de compléter, dans les plus brefs délais et au plus tard d'ici la fin de 2004, un plan stratégique en TI, incluant un inventaire des besoins et des ressources disponibles en TI, une analyse de la performance des TI et de son adéquation aux besoins des arrondissements et des services corporatifs, ainsi qu'une analyse de risques en matière d'information (disponibilité, intégralité, intégrité, fiabilité des données), de protection (confidentialité, intégralité, intégrité), de relève en cas de sinistre et de continuité des opérations.

J'ajoutais que « le plan stratégique devrait identifier et prioriser les principales possibilités de réduction de coûts ou d'amélioration des services aux citoyens qu'ouvre à la Ville l'utilisation accrue des TI. À titre d'exemples, mentionnons les possibilités de rationaliser les équipements informatiques, systèmes d'exploitation et protocoles de communications, d'accroître la collaboration entre les divers groupes informatiques, autant en ce qui concerne la charge de travail que les expertises disponibles, et les diverses initiatives d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des opérations générales de la Ville par la réingénierie des processus. »

Je constate que la préparation d'un tel plan a été confiée à une firme de consultants. Ces travaux viennent de débuter.

À mes préoccupations de l'année dernière s'ajoute celle de la sécurité informatique à la Ville. Un résumé de ce rapport, ainsi que des rapports de vérification sur les contrôles généraux informatiques de plusieurs arrondissements, deux entrepôts de données et le système de gestion de l'évaluation foncière (GEM) qui apparaissent plus loin dans ce rapport, révèlent de sérieux problèmes en la matière.

Au cours des années, la Ville et ses prédécesseurs ont consenti des investissements importants en informatique, bureautique et réseautique. L'ensemble de ces éléments forme un réseau et constitue une infrastructure essentielle au bon fonctionnement de l'administration municipale. À mon avis, cette infrastructure doit être gérée globalement, car on ne peut mettre en place des mesures adéquates de protection de l'information, si tous les intervenants ne s'entendent pas pour adopter et faire respecter des politiques, normes, procédures et pratiques similaires et coordonnées.

Système intégré de gestion de Montréal (SIMON)

Dans mon rapport annuel 2003, je me félicitais de la mise en œuvre du projet SIMON et invitais « l'administration municipale à prendre les mesures nécessaires afin d'accroître la visibilité du projet d'implantation du Système intégré de gestion, lui assurant ainsi la reconnaissance d'être une priorité de la Ville en 2004, et ce, par toutes les parties concernées, et facilitant son arrimage aux orientations et impératifs opérationnels du nouveau modèle organisationnel ».

Le projet SIMON est actuellement en cours de réalisation. Malheureusement, bien qu'une partie du projet ait été mise en production en janvier 2005, je constate un retard important dans la livraison initialement prévue du module Finances – Approvisionnement du projet.

Certes, la gestion d'un projet d'une telle envergure n'est pas sans risque. Malgré les efforts et le dévouement de l'équipe SIMON et l'appui de leurs collègues des services des Finances et de l'Approvisionnement, de nombreuses difficultés ont eu pour effet de rendre impossible la livraison complète de ce module à la date prévue.

Des problèmes d'arrimage du mode de fonctionnement implicite du Système intégré de gestion au nouveau modèle d'organisation de la Ville constituent une des principales causes de ces difficultés.

Une pénurie de ressources expérimentées à la Ville en matière d'implantation de tels systèmes et l'absence d'un expert-intégrateur doté d'un mandat clair, sont également à l'origine de nombreuses difficultés.

Faute d'orientations claires, les équipes SIMON, Finances et Approvisionnement ont perdu trop de temps à débattre de leur rôle respectif au sein du projet. De plus, l'effet du nouveau système intégré de gestion sur les opérations des deux services concernés, ainsi que sur leur relation avec les autres services de la Ville et, surtout, avec les arrondissements, a été sous-estimé.

La nouvelle date d'échéance pour la livraison complète du volet Finances et Approvisionnement est janvier 2006.

Une vigilance de tous les instants est requise afin que le type de difficultés évoquées ci-dessus ne refasse surface avant sa livraison. De même en est-il pour la phase II du volet Finances/Approvisionnement (arrondissements ex-banlieues) et du volet Ressources humaines/Paie.

Planification stratégique

À l'heure actuelle, la Ville de Montréal ne possède pas de plan stratégique dûment documenté.

Le but d'un plan stratégique est de permettre aux élus et dirigeants de la Ville :

- d'identifier de manière exhaustive les possibilités et les menaces auxquelles la Ville doit faire face;
- d'évaluer objectivement les forces et les faiblesses de l'organisation municipale;
- de déterminer précisément les besoins à satisfaire;
- d'établir la capacité réelle de la Ville à satisfaire ces besoins;
- d'identifier et prioriser les actions à prendre et les ressources requises pour ce faire;
- de procéder aux arbitrages nécessaires; et enfin
- d'assurer la cohérence dans l'action.

L'avantage d'une telle démarche est d'assurer que tous les enjeux importants pour la Ville soient pris en compte, qu'il s'agisse d'enjeux de nature politique ou qui découlent simplement de la nécessité de protéger les infrastructures. La démarche permet également de promouvoir l'alignement des volontés de tous les intéressés. Ainsi, une fois le débat terminé et la décision prise, on peut s'attendre à ce que la convergence des actions de tous les intervenants devienne la norme pour tous, et que le soutien des collègues dans la réalisation des objectifs prioritaires de la Ville aille de soi.

Afin de permettre aux citoyens de bien apprécier les choix qui s'offriront à eux au cours des prochaines élections, il est important que les dirigeants de la Ville documentent tous les enjeux importants auxquels celles-ci doit faire face et identifient les actions possibles y compris les coûts et bénéfices qui s'y rattachent.

Il est bien clair que le choix des actions à prendre appartient ultimement aux élus. Le plan stratégique devient alors l'outil de choix qui devrait aider à mettre chaque action retenue en contexte.

La Ville dispose déjà d'un certain nombre d'éléments qui devrait faciliter la préparation d'un tel plan.

Un important geste stratégique a été porté par l'Administration actuelle en 2002 avec la tenue du Sommet de Montréal. Cette démarche visait à « mobiliser tous les citoyens et groupes qui ont à cœur la réussite de cette nouvelle ville afin qu'ils mettent en commun leurs attentes, priorisent leurs actions et leurs projets et définissent un plan d'action réaliste ».

Les résultats du Sommet de Montréal et les dispositions du Contrat de ville conclu avec le gouvernement du Québec ont fortement teinté la confection du Budget 2003. De plus, la présentation succincte de plans d'affaires, tant de la Ville que de chaque service et arrondissement, accompagnée d'indicateurs de performance « fixés dans le but d'améliorer la prestation de service aux citoyens », augurait bien en matière de transparence et de reddition de comptes.

D'autres éléments essentiels à l'élaboration d'un plan stratégique ont été énoncés dans le Budget 2004. Ainsi la mission, la vision, les valeurs véhiculées, les principes de base de l'organisation des services aux citoyens et les critères de conception du modèle d'organisation, pour n'en mentionner que quelques-uns, ont été énoncés dans le document budgétaire.

Les principaux éléments des plans d'affaires antérieurs ont d'ailleurs été repris dans le Budget 2005.

Sans conteste, depuis la fusion des 27 municipalités de l'île de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal, le 1^{er} janvier 2002, la nouvelle ville a posé un certain nombre de gestes de portée stratégique :

- le refinancement du déficit actuariel des Commissions de retraite de l'ex-Ville de Montréal;
- la définition d'un nouveau modèle d'organisation;
- la mise en place d'un système intégré de gestion (Approvisionnement, Finances, Ressources humaines, Paie);
- le plan de gestion de l'eau;
- l'élaboration ou l'adoption d'un certain nombre de documents d'orientations, tel les plans d'habitation, d'urbanisme et de développement durable, ainsi que les politiques de développement économique et culturel, des milieux naturels et du patrimoine.

Le document budgétaire de 2005 identifie également certaines autres problématiques importantes pour lesquelles le plan de match de la Ville demeure encore à préciser :

- la réhabilitation du réseau routier artériel;
- la mise à niveau des bibliothèques;
- la protection du patrimoine;
- le développement durable.

Je suggère fortement à la Direction générale de compléter et de diffuser largement ce premier plan stratégique avant le déclenchement des prochaines élections. Ainsi, tous les candidats auront la possibilité de prendre connaissance des grands enjeux auxquels la Ville devra faire face dans les prochaines années et de se faire une opinion sur les moyens à prendre pour y faire face.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION : VILLE DE MONTRÉAL
VÉRIFICATION FINANCIÈRE

VILLE DE MONTRÉAL	3
AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX	5

VILLE DE MONTRÉAL

Conformément à la loi, j'ai remis au trésorier de la Ville, le 31 mars 2005, pour dépôt au conseil, le rapport de ma vérification des états financiers de la Ville pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004. Dans ce rapport, j'exprimais l'avis que « ces états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la Ville au 31 décembre 2004 ainsi que des résultats de ses activités et de l'évolution de sa situation financière pour l'exercice terminé à cette date selon les principes comptables décrits à la note 2 afférente aux états financiers ».

Il convient cependant de souligner que les principes comptables généralement reconnus en comptabilité municipale au Québec, qui sous-tendent les principes comptables décrits à la note 2, diffèrent des principes comptables généralement reconnus dans le secteur public, principalement en ce qui concerne :

- la consolidation des organismes compris dans le périmètre comptable;
- la comptabilisation de la dépense liée aux régimes de retraite.

En 2003 le comité sur les administrations municipales de l'Ordre des comptables agréés du Québec s'est récemment penché sur l'impact de cette situation sur le rapport du vérificateur.

« Nous sommes conscients qu'à ce stade-ci, il existe encore certains écarts entre les recommandations qui s'appliquent au secteur public et les normes comptables édictées par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL). Par contre, au cours des dernières années, des modifications importantes ont été apportées à la comptabilité municipale au Québec qui ont eu pour effet de rapprocher celle-ci des recommandations concernant la comptabilité dans le secteur public. De plus, le MAMSL, par l'entremise de son Comité consultatif sur les finances municipales, au sein duquel siègent deux membres de l'Ordre, a mis en place un sous-comité où sont représentés les principales associations de gestionnaires municipaux et les principaux ordres professionnels de comptables, et dont le mandat est de revoir les pratiques comptables actuelles dans le monde municipal au Québec et de les adapter aux recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).

Nous sommes donc d'avis que les principes comptables actuels appliqués dans le monde municipal au Québec et les efforts déployés pour se conformer aux recommandations du CCSP nous permettent d'affirmer que les états financiers des municipalités au Québec ne sont pas trompeurs et que, par conséquent, le modèle de rapport du vérificateur fourni dans le Programme de vérification municipale doit être utilisé. »

À terme, des changements importants à la présentation des états financiers de la Ville sont donc à prévoir.

Taux global de taxation

J'ai également déposé au conseil le rapport de ma vérification du taux global de taxation de la Ville pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004. Ce taux sert de base à l'établissement de plusieurs montants versés à la Ville par le gouvernement du Québec. À mon avis, ce taux est établi, à tous les égards importants, conformément aux règlements adoptés en vertu de l'article 262 de la Loi sur la fiscalité municipale.

AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX

De plus, j'ai complété la vérification des états financiers pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, de nombreuses sociétés contrôlées par la Ville, notamment la Société de transport de Montréal, la Société de développement de Montréal et la Société d'habitation et de développement de Montréal.

À cela s'ajoutent les caisses de retraite de l'ex-Ville de Montréal, de l'ex-CUM et de l'ex-Ville de Montréal-Est.

Une liste de tous les organismes vérifiés figure en annexe.

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DE GESTION

<i>APPLICATION GESTION DE L'ÉVALUATION MUNICIPALE (GEM)</i>	3
<i>CADRES ADMINISTRATIFS EN DISPONIBILITÉ (HORS STRUCTURE)</i>	21
<i>CONTRIBUTION DE LA VILLE DE MONTRÉAL AUX ASSURANCES DES EMPLOYÉS COLS BLEUS DE L'EX-VILLE DE MONTRÉAL (ARTICLE 25 DE LA CONVENTION COLLECTIVE)</i>	35
<i>GESTION DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES VERSÉES À DES ORGANISMES CULTURELS ET ARTISTIQUES SANS BUT LUCRATIF</i>	43
<i>GESTION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES – SERVICE DE LA SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL</i>	63
<i>OCTROI DE CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS</i>	76
<i>PROGRAMME DE RÉFECTION ROUTIÈRE (RÉSEAU LOCAL)</i>	100
<i>SÉCURITÉ INFORMATIQUE À LA VILLE DE MONTRÉAL</i>	150
<i>SOMMAIRE DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES DANS LES ARRONDISSEMENTS</i>	181
<i>SOMMAIRE DES ENTREPÔTS DE DONNÉES</i>	196

APPLICATION GESTION DE L'ÉVALUATION MUNICIPALE (GEM)

CONTEXTE

La Direction de l'évaluation foncière qui relève du Service des affaires corporatives a pour mission, entre autres, la confection et la mise à jour des rôles d'évaluation foncière et locative. Les rôles d'évaluation servent de base de facturation à l'ensemble des comptes de taxes des contribuables de la Ville. Cette facturation s'est élevée en 2003 à plus de deux milliards de dollars. La confection et le dépôt des rôles sont réalisés tous les trois ans. Le maintien et la mise à jour des rôles s'effectuent notamment à partir de l'information obtenue grâce à la délivrance de permis de construction ou de modification.

La Direction de l'évaluation foncière a entrepris un programme de modernisation de ses infrastructures informatiques et prévoyait, à l'automne 2004, une implantation fonctionnelle de ces nouveaux équipements.

La nouvelle architecture technologique du système d'évaluation repose principalement sur deux serveurs : un serveur de base de données et un autre d'application. L'accès aux données s'effectue à l'aide d'un fureteur Internet. Des serveurs identiques permettent de gérer les environnements de développement et de production. Les serveurs de la Direction de l'évaluation foncière sont reliés au réseau de la Ville par le réseau métropolitain. L'équipement est hébergé dans des locaux de la Ville.

La nouvelle application, appelée GEM, pour Gestion de l'évaluation municipale, a été développée selon les besoins de la Direction de l'évaluation foncière. Elle permet la tenue et la mise à jour des divers rôles d'évaluation de la Ville en plus d'effectuer l'émission des certificats de modifications des unités d'évaluation. Elle comprend notamment des modules permettant de distribuer le travail entre les divers intervenants et de contrôler le traitement des événements permettant la mise à jour aux rôles d'évaluation.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

L'objectif de notre travail consistait à examiner les contrôles généraux informatisés en place et à nous assurer que ceux-ci permettent une exactitude, une intégrité et une disponibilité des données.

Les normes et politiques de la Ville ainsi que les meilleures pratiques de l'industrie ont servi de critères d'évaluation.

Nos travaux de vérification se sont déroulés au cours des mois de mai à juillet 2004 et ont porté sur les aspects suivants :

- sécurité logique du serveur de base de données et du serveur d'application;
- sécurité logique de la base de données;
- sécurité logique de l'application GEM;
- interfaces;
- stratégie de copies de sécurité;
- plan de continuité et de relève;
- antivirus;
- licences;
- migration vers la nouvelle plate-forme.

En ce qui a trait à la migration, nous avons examiné uniquement la méthodologie de conversion et de migration des données. Nous n'avons pas validé la migration finale des données de l'ancien système vers la nouvelle application.

Nous avons exclu les aspects suivants de notre vérification :

- la sécurité physique et l'environnement informatique;
- les fonctionnalités de l'application;
- l'environnement de développement des serveurs et des bases de données;
- la bureautique du Service d'évaluation et du Service des finances;
- l'environnement relatif au serveur de la matrice graphique.

En ce qui a trait à la sécurité logique de l'application, il ne nous a pas été possible d'examiner les unités de travail ainsi que les profils d'accès attribués à chacun des usagers, puisque la création des codes d'utilisateurs n'était que partiellement complétée au moment de notre vérification.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les résultats de notre vérification révèlent notamment l'existence de contrôles adéquats dans les domaines suivants :

- **Sécurité logique du serveur d'application**
Les derniers correctifs du fabricant ont été installés. De plus, le compte d'utilisateur « guest » créé par défaut au cours de l'installation du système d'exploitation a été désactivé. Il y a également journalisation des tentatives de connexions échouées et réussies sur ce serveur.
- **Antivirus**
Un logiciel de repérage des virus informatiques a été installé sur le serveur d'application. La mise à jour de ce logiciel et de ses définitions virales s'effectue automatiquement.
- **Droits d'auteurs**
Le nombre de licences installées sur les équipements est correctement contrôlé et les droits d'utilisation des logiciels et progiciels ont été obtenus préalablement à leur installation.
- **Accès distant**
Nous avons été informés qu'il n'y a aucun modem relié aux serveurs.
- **Continuité des opérations**
La continuité des opérations est assurée par une garantie du fabricant d'un temps réponse dans un délai de quatre heures en cas de défaillance des serveurs. De plus, les serveurs sont dotés de disques miroirs assurant un niveau de disponibilité adéquat.
- **Gestion de projet**
Le projet de développement de l'application GEM suit un échéancier des principales étapes. Au moment de notre vérification, cet échéancier était respecté.
- **Migration des données**
Différents tests de conversion ainsi que des tests de validation des données transférées ont été effectués avec le service utilisateur.

Toutefois, notre examen nous a également permis de relever des situations qui nécessitent un plan d'action. Dans le présent rapport, nos observations sont regroupées par domaine :

- contrôles généraux TI;
- sécurité du serveur de bases de données;
- base de données;
- application GEM;
- interfaces.

Contrôles généraux TI

Création des codes d'utilisateurs

Afin de permettre aux utilisateurs de se connecter de façon sécuritaire aux divers actifs informationnels de la Ville, des codes d'accès doivent être créés pour chacune des personnes autorisées à y accéder. L'ancienne Ville de Montréal avait adopté une normalisation du code d'utilisateur unique. Cette formulation a été retenue comme code normalisé de la nouvelle ville et apparaît dans les bases de données des ressources humaines. Une base de normalisation différente était cependant en vigueur à l'ancienne Communauté urbaine de Montréal (CUM), incluant la Direction de l'évaluation foncière.

Depuis la création de la nouvelle ville, aucune directive n'a été actualisée ou communiquée, pour l'ensemble des services, concernant une nouvelle normalisation des codes d'utilisateurs. Ainsi, au cours de notre vérification, nous avons constaté que la normalisation de l'ancienne CUM a été utilisée pour la création des codes d'utilisateurs des serveurs et de l'application GEM. À notre avis, il aurait été approprié d'uniformiser ces codes d'utilisateurs à l'ensemble des actifs informationnels de la Ville afin de réduire la complexité au centre d'assistance aux utilisateurs et de faciliter les interfaces futures avec d'autres applications TI (SIMON, par exemple).

Recommandations

Nous recommandons au Service des services administratifs d'émettre et de communiquer une directive sur la normalisation du code d'utilisateur pour l'ensemble des actifs informationnels présents et futurs de la Ville.

Nous recommandons également à la Direction de l'évaluation foncière de se conformer à ladite directive lorsqu'elle sera adoptée.

Actions proposées par les services

« Une directive sur la normalisation du code d'utilisateur sera émise par la EPS (Équipe de planification stratégique) dans les six prochains mois. Par la suite, la Division des technologies se conformera à la directive. » (**Échéancier prévu : septembre 2005**)

« [...] La Direction de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal se conformera à la directive dans les six mois suivant son adoption. » (**Échéancier prévu : décembre 2005**)

Gestion des accès

Il n'existe aucun formulaire ni procédure standardisée pour la création ou la modification des codes d'utilisateurs et des profils d'accès tant aux divers serveurs qu'à l'application GEM. Les responsables de l'exploitation des serveurs ou de l'application procèdent à la création, la destruction ou la modification des codes d'utilisateurs à la suite de la réception d'un courriel ou d'un téléphone. De plus, les codes d'utilisateurs créés sur les nouveaux serveurs l'ont été à partir des informations que possédait le responsable de la configuration du serveur. Également, un fort mouvement de personnel nécessite des interventions constantes en ce qui concerne les accès à l'application GEM accordés au personnel de la Direction de l'évaluation foncière.

Il y a un risque que des accès non autorisés soient accordés ou maintenus advenant des absences prolongées, des mutations ou des départs.

Nous sommes d'avis que la gestion des accès devrait être assumée par une application informatique telle que l'application « Demande d'accès aux Systèmes informatisés » (DASI) ou toute autre application similaire développée à l'intérieur de la Ville.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs ainsi que la Direction de l'évaluation foncière utilisent une application informatique telle que DASI pour la gestion des demandes d'accès aux actifs informationnels.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« [Dès maintenant], toutes les demandes se feront par courrier électronique et seront archivées. »
(Complété)

Paramètres du mot de passe

La sécurité commence par des mesures de précautions élémentaires pour limiter toute usurpation d'identité d'un utilisateur connu du système.

Selon les meilleures pratiques, une directive sur les mots de passe est requise. Elle doit préciser, entre autres, leur longueur et le délai de modification. Selon les études en matière de sécurité, un mot de passe doit au minimum être composé de six caractères alphanumériques et être modifié au moins tous les 90 jours, voire 30 jours. Une telle directive, appelée « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs » existe, mais notre vérification nous a démontré qu'elle n'est pas suivie, aussi bien au niveau des systèmes d'exploitation que de l'application. Les paramètres par défaut ont été maintenus sur les systèmes d'exploitation (c'est-à-dire les valeurs sont toutes nulles) et l'application ne fixe aucun délai d'expiration du mot de passe. Il pourrait en résulter :

- des accès non autorisés;
- un non-respect de la confidentialité des informations;
- un affaiblissement de la sécurité logique de l'environnement informatique;
- des modifications ou une destruction de données.

Recommandations

Nous recommandons au Service des services administratifs ainsi qu'à la Direction de l'évaluation foncière :

- **d'activer les paramètres environnementaux des serveurs, notamment ceux relatifs à la longueur des mots de passe, leur délai de modification, leur historique de conservation et le nombre de tentatives d'accès infructueuses tolérées, afin que la « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs » soit respectée (six caractères, 30 jours, par exemple);**
- **de mettre en place un mécanisme de changement des mots de passe et d'en fixer le délai de modification, en ce qui concerne l'application.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« La recommandation est acceptée. » (Échéancier prévu : fin avril 2005)

Plan de relève

Nous avons été informés qu'il n'existe aucun plan de relève prévoyant le transfert de l'exploitation dans un lieu alternatif, advenant la détérioration ou la destruction des ressources informatiques consécutives à un sinistre. Cela va à l'encontre des meilleures pratiques et aussi de la « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs ». En l'absence d'un plan de relève informatique, la continuité de l'exploitation peut donc être compromise.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs, en collaboration avec la Direction de l'évaluation foncière, se conforment aux meilleures pratiques en ce qui a trait à l'élaboration d'un plan de relève prévoyant, entre autres :

- **les scénarios possibles;**
- **la procédure d'escalade pour les appels d'urgence;**
- **les procédures de recouvrement complet des serveurs;**
- **les procédures d'exploitation des serveurs;**
- **les procédures de recouvrement des applications;**
- **les responsabilités principales de chacun;**
- **les composantes matérielles et les logiciels essentiels;**
- **les délais de recouvrement exigés.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Actuellement, nous avons les mécanismes nécessaires et les processus en place pour le recouvrement du serveur tant pour la partie système d'exploitation, les logiciels, la base de données et les données.

Un mandat d'évaluation d'un plan de relève devra être confié à un spécialiste en ce domaine. Nous prendrons action selon les recommandations de cette évaluation. » (Échéancier prévu : premier semestre 2005)

Sécurité du serveur de base de données

Paramètres environnementaux

Afin de sécuriser les accès et ainsi décourager les personnes non autorisées à se connecter aux diverses ressources informatiques, les systèmes d'exploitation sont généralement pourvus de certains paramètres environnementaux que l'administrateur peut modifier. Ces paramètres permettent de préciser certaines restrictions, notamment en ce qui a trait au nombre de tentatives infructueuses de connexion ou encore au délai d'inactivité d'une connexion tolérée. Ces paramètres permettent également de déterminer le message qui apparaîtra à l'utilisateur au cours d'une connexion réussie.

Nous avons observé que le paramètre de contrôle relatif au nombre de tentatives infructueuses, qui est désactivé par défaut, n'a pas été modifié au moment de sa configuration initiale. Une personne non autorisée peut ainsi tenter indéfiniment de se connecter au serveur et, par conséquent, s'approprier des droits et privilèges associés à l'utilisateur autorisé.

De plus, nous avons remarqué qu'aucun message d'avertissement n'apparaît à l'utilisateur, au moment de la procédure d'accès, lui signalant que l'accès lui a été consenti à des fins d'affaires uniquement et que tout geste illégal est passible de recours. Le message obtenu au moment d'une connexion réussie indique plutôt le nom du serveur, le nom du système d'exploitation ainsi que sa version. Le message, sous sa forme actuelle, permet à toute personne non autorisée de trouver facilement les spécifications relatives au système d'exploitation et ainsi utiliser plus rapidement les failles propres à ce système et effectuer des opérations dommageables aux actifs informationnels.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **active notamment les paramètres environnementaux relatifs aux nombres de tentatives infructueuses;**
- **modifie le message d'accueil du serveur afin que ce dernier indique que l'accès est consenti aux fins d'affaires uniquement et que tout geste illégal est passible de recours.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« En accord avec la recommandation. » (***Échéancier prévu : premier semestre 2005***)

« Le message d'accueil du serveur sera revu et corrigé selon la recommandation. » (**Échéancier prévu : avril 2005**)

Mise à jour du système d'exploitation

Une des meilleures façons de se protéger des failles de sécurité qu'exploitent plusieurs programmes malicieux, comme les virus, est de maintenir à jour le système d'exploitation. Une visite du site de l'éditeur nous a d'ailleurs permis de constater que plusieurs correctifs publiés en mars et en juin 2004, dont plusieurs contiennent des correctifs touchant à la sécurité, ne sont pas compris à l'intérieur de la version du système d'exploitation actuellement installée sur le serveur.

Le fait de ne pas appliquer régulièrement les correctifs publiés par l'éditeur et tout particulièrement ceux touchant à la sécurité expose le serveur à des failles de sécurité.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs s'assure que les correctifs, et tout particulièrement ceux touchant à la sécurité, sont testés, appliqués régulièrement et n'entrent pas en conflit avec la base de données y étant hébergée.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Le Service des services administratifs est en accord avec les recommandations. Des coûts additionnels sont anticipés pour acquérir les disponibilités de serveurs de tests ainsi que les ressources professionnelles nécessaires (temps supplémentaire, ressources externes, etc.). Temporairement, le Service d'évaluation permettra de faire des tests sur l'environnement de développement. Ces tests seront faits tous les trois mois à moins d'une situation urgente. Les tests auront lieu les vendredi PM. Dans le cas où ces tests s'avèreraient positifs, les correctifs seront appliqués à l'environnement de production. » (**Échéancier prévu : premier semestre 2005**)

Documentation

Selon la « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs », les serveurs doivent être documentés de manière à assurer leur disponibilité. À titre d'exemple, cette documentation doit comprendre :

- les descriptifs des composantes physiques ainsi que leurs caractéristiques de configuration;
- les descriptifs des composantes logiques ainsi que leurs caractéristiques de configuration;

- toutes les procédures ou instructions nécessaires au redémarrage du serveur.

Or, nous avons été informés qu'une telle documentation est inexistante, ou sinon disponible que partiellement.

Sans une telle documentation, la disponibilité des serveurs est directement dépendante des ressources humaines habituellement affectées à son exploitation.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs se conforme à la « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs » en ce qui a trait à la documentation des serveurs.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Cette recommandation est acceptée. » (Échéancier prévu : premier semestre 2005)

Base de données

Stratégie de copies de sécurité et plan de restauration

Lorsque survient un problème en matière d'équipement ou de données, il est parfois nécessaire de recourir aux copies de sécurité afin de récupérer les programmes et les informations perdues. La prise de copies de sécurité doit être accompagnée d'une stratégie déterminant le moment de cette prise ainsi que d'un plan prévoyant toutes les étapes de restauration des fichiers et des bases de données selon divers scénarios.

Au cours de notre vérification, nous avons observé que le moment de la prise de copies de sécurité n'avait pas été déterminé et qu'il n'existait aucun plan prévoyant les diverses étapes de restauration selon les diverses situations possibles.

L'absence d'une stratégie de prises de copies ainsi que d'un plan de restauration met en péril toute récupération des données à partir des copies de sécurité y compris une perte permanente de données à la suite d'une exécution incorrecte de l'installation des fichiers de sécurité.

Recommandation

Nous recommandons au Service des services administratifs, en collaboration avec la Direction de l'évaluation foncière, de déterminer une stratégie de copies de sécurité ainsi qu'un plan de restauration prévoyant les diverses étapes de récupération.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Une stratégie de copies de sécurité ainsi qu'un plan de restauration prévoyant les diverses étapes de récupération sont en opération. » (Complété)

Journalisation

Nous avons observé durant notre vérification qu'aucun fichier de journalisation n'a été activé, notamment ceux relatifs aux droits accordés à la base de données consentis, à l'aide de la commande d'octrois « Grant », ainsi que les accès par les utilisateurs détenant des privilèges de haut niveau.

Cette situation ne permet pas de déceler rapidement les accès consentis ainsi que les actions inhabituelles.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **active les fichiers de journalisation des droits accordés à la base de données ainsi que les accès faits par les utilisateurs détenant des privilèges de haut niveau;**
- **élabore une règle sur la durée de conservation ainsi que l'examen régulier des fichiers de journalisation.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Les mécanismes requis seront implantés et l'encadrement nécessaire sera renforcé. » (Échéancier prévu : premier semestre 2005)

Paramètres environnementaux

Afin de sécuriser l'accès à la base de données, le manufacturier a prévu certains paramètres qui peuvent être configurés. On y retrouve, notamment, le nombre de tentatives de connexions infructueuses, le temps d'inactivité d'une connexion ou encore la fréquence de modification du mot de passe. Par défaut, aucun de ces paramètres n'est activé au moment de l'installation de la base de données.

Notre vérification nous a permis de constater qu'aucun des paramètres environnementaux n'avait été configuré dans la base de données. Il existe donc un risque que des mots de passe puissent être découverts par suite de tentatives répétées de connexion sur des codes d'utilisateurs à hauts privilèges.

Recommandation

Nous recommandons au Service des services administratifs d'activer les divers paramètres environnementaux de la base de données de la Direction de l'évaluation foncière, notamment ceux relatifs aux tentatives de connexions infructueuses ainsi que la fréquence de modification du mot de passe.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Les mécanismes requis seront implantés et l'encadrement nécessaire sera renforcé. » (Échéancier prévu : fin 2005)

Code applicatif « rptuser »

Le code applicatif « rptuser » a été créé afin de générer des rapports dans l'application GEM et de les transférer, entre autres, au système du Service des finances. Ce code d'utilisateur possède des droits d'accès en modification à la base de données. Au moment de sa création, un mot de passe a été attribué à ce code. Nous avons été informés que le mot de passe de ce code est connu de plusieurs personnes et que la gestion de ce mot de passe n'a pas été attribuée à un responsable. Ce code pourrait être utilisé par une personne non autorisée.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **modifie le mot de passe du code applicatif « rptuser » servant à la production de rapports et désigne une personne responsable de son suivi;**
- **attribue des droits d'accès en modification au moment de la création de tables temporaires et des droits d'accès en lecture pour les tables en production.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Les droits d'accès ont été modifiés. La modification du mot de passe sera évaluée. » (Échéancier prévu : fin 2005)

Application GEM

Développement de l'application

La mise en place d'une nouvelle application est généralement l'occasion d'analyser les processus en place et de les optimiser. Nous avons été informés qu'effectivement, une révision des processus a été effectuée avec les gestionnaires. Toutefois, il n'y a pas eu de changement véritable dans le fonctionnement des opérations malgré certaines possibilités. Par exemple, la personne qui effectue le travail d'évaluation ne saisit pas la donnée dans l'application. C'est plutôt un préposé qui en effectue la saisie.

Le fait de ne pas avoir développé l'application en fonction des nouveaux outils et fonctionnalités de l'application fait en sorte qu'on sous-utilise ses possibilités, qu'on ne rationalise pas les ressources et ultimement qu'on ne réalise pas des économies ou qu'on ne dégage pas des ressources pour d'autres travaux.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'évaluation foncière d'établir la liste des processus où l'application pourrait être modifiée afin de permettre une économie des ressources et d'en effectuer les correctifs dans une phase de développement ultérieure de l'application.

Actions proposées par la Direction de l'évaluation foncière

« L'application GEM, récemment mise en production, avait comme objectif de moderniser la base de données et les outils informatiques permettant la réalisation de la mission de la Direction de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal. Il est clair que cette nouvelle application était l'occasion de réviser et d'améliorer les processus de travail.

Par conséquent, l'exercice qui consiste à analyser les processus de travail et à les traduire dans l'application pour bénéficier du système informatique a été dûment réalisé dans les derniers mois. Des positions mûrement réfléchies ont été prises quant aux processus à adopter pour commencer à opérer avec cette nouvelle application. Nous sommes conscients que certaines fonctionnalités de l'application sont sous-utilisées pour l'instant.

*La stratégie de la Direction de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal consiste à amener **graduellement** l'organisation à abandonner certaines pratiques ou traitements manuels de façon à utiliser pleinement les possibilités du système. Cette stratégie permettra la réalisation de la mission de la Direction de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal tout en respectant la capacité d'adaptation et d'évolution de l'organisation. »*

Modification du mot de passe

Au moment de la création d'un nouveau code d'utilisateur, l'application attribue un mot de passe équivalent à son code d'utilisateur. Toutefois, au cours de sa première connexion, une procédure oblige la personne à modifier son mot de passe original. Nous avons observé qu'il n'existe aucun mécanisme forçant l'utilisateur à modifier son mot de passe de façon périodique.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'évaluation foncière de se conformer aux « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques » en ce qui a trait à la confidentialité ainsi qu'au respect du délai d'expiration des mots de passe en implantant un mécanisme de modification périodique du mot de passe.

Actions proposées par la Direction de l'évaluation foncière

« Une directive sur la normalisation du code d'utilisateur sera émise par la Division planification stratégique et optimisation de la fonction [...]. La Direction de l'évaluation foncière se conformera à la directive dans le mois suivant son adoption. » **(Échéancier prévu : fin 2005)**

Limitation des tentatives d'accès

Une bonne pratique en sécurité veut que le code d'accès d'un utilisateur soit verrouillé après un nombre maximal de tentatives infructueuses à un actif informationnel et ce, afin de décourager tout utilisateur non autorisé.

Nous avons observé que dans l'application, il n'existe aucun mécanisme verrouillant le compte après un certain nombre de tentatives infructueuses. Un utilisateur non autorisé peut donc plus facilement tenter d'usurper l'identité d'un autre usager.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'évaluation foncière d'instaurer un mécanisme verrouillant le compte après un certain nombre de tentatives infructueuses.

Actions proposées par la Direction de l'évaluation foncière

« Une directive sur la normalisation du code d'utilisateur sera émise par la Division planification stratégique et optimisation de la fonction [...]. La Direction de l'évaluation foncière se conformera à la directive dans le mois suivant son adoption. » **(Échéancier prévu : fin 2005)**

Gestion des utilisateurs

Afin de permettre la gestion de la sécurité à l'intérieur de l'application GEM, les développeurs de la nouvelle application y ont inséré un menu appelé « Pilotage/Sécurité ». Ce menu permet notamment la gestion des profils et des accès par profils, ainsi que la gestion des utilisateurs. La fonction « Gestion des utilisateurs » permet de créer les codes d'utilisateurs et de leur attribuer une unité de travail, d'associer et de créer, à l'aide de profils, les droits d'accès nécessaires.

Au moment de notre vérification, deux groupes d'utilisateurs avaient accès à cette fonction, soit les utilisateurs ayant le profil « Pilote », qui compte deux personnes, et ceux ayant le profil « PSU », qui inclut quatre personnes. Six utilisateurs sont donc en mesure de créer, de définir et d'attribuer tous les profils d'accès à des utilisateurs, dont les fonctionnalités quant à la sécurité de l'application. Trop de personnes possèdent ce pouvoir, ce qui fait en sorte que la sécurité de l'application s'en trouve affaiblit.

Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'évaluation foncière de modifier les droits accordés au profil « PSU » afin que ces derniers n'aient pas la possibilité de définir les profils à l'intérieur de l'application GEM ou d'attribuer le profil « Pilote ».

Actions proposées par la Direction de l'évaluation foncière

« *Recommandation **complétée.** »*

Interfaces

Les processus opérationnels de la Direction de l'évaluation foncière comportent des interactions entre les diverses composantes faisant partie du cycle de confection des rôles d'évaluation, notamment :

- les systèmes d'émission des permis de construction et de modification dont l'information permet d'initier une modification aux rôles d'évaluation;
- la matrice graphique, qui représente l'emplacement et la superficie de l'ensemble des propriétés du territoire et qui sert à effectuer la gestion des opérations cadastrales;
- les actes de vente des propriétés immobilières qui permettent d'effectuer les changements de propriétaire au rôle.

L'information relative aux permis provient des arrondissements, celle relative aux opérations cadastrales provient du ministère des Ressources naturelles tandis que l'officier de la publicité foncière fournit celle relative aux actes de vente émis sur le territoire.

Certaines interfaces informatiques sont habituellement développées entre les diverses applications ou composantes d'un système afin d'accélérer le traitement et d'accroître les contrôles sur les données (intégralité et exactitude).

Notre vérification nous a permis d'apprendre qu'il n'existe actuellement aucune interface de ce type pour les applications relatives aux permis, de même qu'entre la matrice graphique et la nouvelle application GEM.

Il nous a été mentionné que l'outil gérant la matrice graphique génère certaines données utiles à la gestion des rôles, notamment le numéro de matricule et les données relatives à la superficie de l'unité d'évaluation (longueur, profondeur, « frontage »). Ces données sont également utilisées dans l'application GEM. Même s'il existe un système d'échange de fichiers entre le ministère des Ressources naturelles et le Service d'évaluation foncière afin de tenir à jour la matrice graphique, certaines données communes doivent être de nouveau saisies manuellement dans GEM. Cette situation augmente les risques d'omissions ou d'erreurs de saisie, en plus d'exiger des ressources supplémentaires.

Pour ce qui est des informations relatives aux actes de vente de propriétés, nous avons été informés que des discussions sont en cours avec l'officier de la publicité foncière afin d'automatiser leur traitement.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'évaluation foncière de développer des interfaces entre les diverses composantes de l'application et, notamment, entre la matrice graphique et l'application GEM.

Actions proposées par la Direction de l'évaluation foncière

« La Direction de l'évaluation foncière cherche depuis longtemps à développer des interfaces permettant le chargement direct, dans GEM, de données provenant de sources externes.

*Cette opération est déjà **complétée** pour les mutations immobilières provenant du Bureau de la publicité des droits et pour les mémos locatifs provenant du Service des finances.*

Nous cherchons activement à étendre ce type de procédure pour les permis, dont l'émission est la responsabilité des arrondissements et bientôt, des nouvelles villes reconstituées.

La difficulté vient du fait que les émetteurs et les formats utilisés sont variés. Nous tentons d'établir des relations avec les entités concernées pour obtenir leur adhésion à un formulaire standardisé qui pourrait nous être transmis informatiquement.

Cependant, nous n'avons aucun contrôle sur ces entités et nous ne pouvons donc pas garantir de résultats à l'intérieur d'un délai prévisible. Seul le nouveau système de permis de l'ancienne Ville de Montréal, auquel n'adhèrent les arrondissements que sur une base volontaire, pourra être exploité sous peu.

*En ce qui concerne la confection et la tenue à jour de la matrice graphique un contrat a été alloué pour la réalisation d'une étude sur l'optimisation des processus en cette matière et leur intégration aux systèmes existants. La durée du contrat est évaluée à 50 jours. La date du début des travaux était le **15 janvier 2005**.*

Les recommandations qui seront soumises dans cette étude seront analysées et les mesures appropriées pour améliorer les opérations de gestion des éléments graphiques du système d'évaluation foncière seront prises par la suite. »

CADRES ADMINISTRATIFS EN DISPONIBILITÉ (HORS STRUCTURE)

CONTEXTE

Un employé en disponibilité se définit comme étant un employé permanent dont le poste permanent a été aboli et qui n'est plus titulaire d'aucun poste. Ainsi, comme les employés permanents bénéficient de la sécurité d'emploi, ils ne peuvent être mis à pied au moment d'une réorganisation, de changements technologiques ou de modifications dans les procédés de travail. Par conséquent, la Ville de Montréal (la Ville) se doit de réaffecter ces personnes dans les meilleurs délais afin d'optimiser l'utilisation de ses ressources humaines et conséquemment de réduire les coûts associés à ces mises en disponibilité.

Ces employés en disponibilité sont actuellement regroupés en deux catégories, soit en affectation temporaire, soit hors structure. Un employé en disponibilité hors structure n'est assigné à aucun poste autorisé de la structure administrative d'un arrondissement ou d'un service corporatif. La priorité doit donc être accordée à ces personnes en disponibilité hors structure.

À cet égard, le Centre de soutien à la transition de carrière (CSTC) de la Direction du développement du capital humain du Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle produit mensuellement un rapport faisant état des employés en disponibilité. Ce rapport porte sur les employés cols blancs, les professionnels généraux, les contremaîtres, les cadres administratifs et les cadres de direction. Ces employés sont au nombre d'environ 13 500, dont près de 10 % sont des cadres administratifs.

Parmi l'ensemble de ces employés, le rapport de septembre 2004, faisait état de 413 employés en disponibilité à la Ville dont 169 étaient des employés en disponibilité hors structure.

Pour ce qui est des cadres administratifs seulement, 111 étaient en disponibilité, dont 56 étaient des cadres en disponibilité hors structure. Ces derniers se retrouvent principalement dans les services corporatifs qui comptent 50 cadres administratifs en disponibilité hors structure, comparativement à six pour les arrondissements.

Finalement, bien que les cadres administratifs représentent environ 10 % de l'ensemble des employés apparaissant sur ce rapport, ils représentent 33 % des employés en disponibilité hors structure. Le salaire et les avantages accessoires de ces cadres en disponibilité hors structure sont d'environ 6,3 M\$

par année. Par conséquent, des efforts suffisants doivent être déployés en vue de réaffecter rapidement un maximum de ces cadres administratifs.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

La vérification a consisté à évaluer dans quelle mesure des moyens sont pris en vue de maintenir au plus bas niveau le nombre de personnes en disponibilité hors structure. Plus particulièrement, nous avons abordé les aspects suivants : le partage des pouvoirs et responsabilités, les objectifs et indicateurs de résultats, les orientations relatives aux statuts des cadres administratifs ainsi que la priorité accordée aux cadres en disponibilité au moment du comblement de postes.

Nos travaux ont principalement porté sur les cadres administratifs en disponibilité hors structure au mois de septembre 2004. Ils ont été réalisés dans les unités d'affaires suivantes : Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle, Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie, Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine ainsi que des arrondissements Lachine, LaSalle, St-Laurent et St-Léonard.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Partage des pouvoirs et des responsabilités

Plusieurs intervenants répartis dans les services corporatifs et arrondissements sont impliqués quotidiennement dans la gestion des employés en disponibilité. Cela nécessite un partage bien défini des responsabilités de chacun qui doit respecter les champs de compétence du conseil municipal, du comité exécutif et du conseil d'arrondissement.

Le partage des responsabilités des divers intervenants est clairement établi sur le site intranet du CSTC et respecte les champs de compétence établis. Ces intervenants sont :

- CSTC;
- gestionnaires de l'employé en disponibilité ou réaffecté;
- intervenants en ressources humaines (services corporatifs et arrondissements);
- cadres administratifs en disponibilité.

Quant au partage des champs de compétences entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement, il a été modifié au moment de l'adoption du projet de loi 33 par le gouvernement provincial, le 18 décembre 2003. Ainsi, en vertu de la Charte de la Ville de Montréal (la Charte) et des règles de délégation de pouvoirs du comité exécutif, ce partage est le suivant :

Au moment de la création de la Ville le 1^{er} janvier 2002

- Le conseil municipal :
 - est l'employeur de tous les fonctionnaires et employés, et prend les décisions relatives à leur engagement ou à leur congédiement et détermine leurs conditions de travail;
 - définit les règles de dotation pour combler les emplois;
 - fixe les conditions et modalités pour l'identification, la mise en disponibilité et le placement des fonctionnaires permanents qui sont en surplus dans un arrondissement.
- Le comité exécutif :
 - exerce les pouvoirs du conseil municipal en matière de gestion des ressources humaines.
- Le directeur général :
 - exerce le pouvoir de nomination de tout fonctionnaire, qu'il œuvre au sein d'un service corporatif ou d'un arrondissement lorsqu'elle entraîne la permanence d'emploi d'un cadre administratif.

Depuis l'adoption du projet de loi 33 le 18 décembre 2003

Le conseil d'arrondissement s'est vu transférer les pouvoirs relatifs à l'engagement, au congédiement et à la nomination des fonctionnaires et employés de l'arrondissement. Toutefois, ces pouvoirs doivent être exercés dans le respect des règles établies par le conseil municipal, qui demeure l'employeur de tous les fonctionnaires et employés (services corporatifs et arrondissements). Ces pouvoirs relatifs à l'établissement des règles sont exercés par le comité exécutif comme c'était le cas avant le 18 décembre 2003.

Orientations relatives aux différents statuts des cadres

Pour qu'un cadre administratif soit en disponibilité, deux critères sont établis : il doit avoir le statut de cadre permanent et ne doit pas être titulaire d'un poste permanent. Le statut de « cadre permanent » accorde la sécurité d'emploi puisque tous les cadres jouissant de ce statut ne peuvent être remerciés de leurs services ou mis à pied ni ne subir de baisse de traitement par suite de ou à l'occasion d'améliorations techniques ou technologiques, ou de transformations ou de modifications quelconques dans la structure et dans le système administratif de la Ville, ainsi que dans les procédés de travail. Par ailleurs, le cadre sans vue de permanence peut être mis à pied en tout temps à la suite à d'un préavis. Actuellement, ces deux seuls statuts sont prévus dans les conditions et avantages des cadres administratifs adoptés par le comité exécutif le 20 février 2002.

Au moment de la constitution de la Ville de Montréal le 1^{er} janvier 2002, certains cadres administratifs des municipalités fusionnées et de la Communauté urbaine de Montréal avaient la sécurité d'emploi alors que d'autres ne l'avaient pas. En conséquence, des travaux ont été réalisés par la Direction des relations professionnelles en vue de proposer au comité exécutif de nouveaux statuts (permanent, régulier et occasionnel), avec ou sans sécurité d'emploi. Elle a également effectué une analyse en vue d'attribuer le statut approprié à chacun des cadres administratifs en poste le 1^{er} janvier 2002. Malgré ces travaux réalisés et la présentation du dossier au comité exécutif, le 2 juillet 2003, les décisions relatives aux statuts proposés et à l'attribution d'un statut pour chacun des employés ne sont toujours pas prises en date du 31 décembre 2004.

Ainsi, n'ayant pas les orientations nécessaires permettant d'établir lesquels parmi les cadres administratifs en poste au 1^{er} janvier 2002 doivent avoir le statut de permanent, il est difficile d'identifier toutes les personnes en disponibilité pour qui des démarches de réaffectation doivent être effectuées.

À cela, nous devons ajouter que même pour les cadres administratifs qui n'avaient pas la sécurité d'emploi avant le 1^{er} janvier 2002, les projets de loi 170 et 9 adoptés par l'Assemblée nationale accordent une protection de leur emploi, puisque ces projets stipulent qu'aucun fonctionnaire ou employé ne peut être mis à pied ou licencié du seul fait de la constitution de la Ville de Montréal ou de la réorganisation de la Ville. En conséquence, même si ces personnes ne répondent pas au premier critère d'une personne en disponibilité en ce qui a trait à la sécurité d'emploi, le CSTC considère que les cadres administratifs qui n'ont pas de contrats à durée déterminée doivent également être considérés comme étant à réaffecter. À cet égard, une orientation devra également être définie quant à la durée de cette protection d'emploi accordée.

Ainsi, dans le but d'identifier parmi tous les cadres administratifs ceux qui avaient le statut de permanent ou qui n'avaient pas un contrat à durée déterminée et qui n'avaient pas d'affectation permanente, le CSTC a réalisé différentes démarches que nous avons jugées suffisantes dans les circonstances. À la suite de ces démarches, le CSTC a produit une liste des personnes à réaffecter qu'il met à jour mensuellement pour ensuite la transmettre à l'ensemble des unités d'affaires. Cependant, notre examen des travaux réalisés par la Direction des relations professionnelles visant à proposer un statut à chacun des cadres administratifs nous indique que si ces statuts proposés étaient retenus par l'administration, entre 15 et 20 personnes pourraient s'ajouter à la liste de cadres administratifs à réaffecter en permanence.

Mentionnons que ces orientations relatives aux statuts des cadres administratifs auront un effet important sur la gestion même des personnes mises en disponibilité puisqu'elles permettront de définir le positionnement de la Ville en ce qui concerne la sécurité d'emploi des cadres administratifs et des possibilités de mises à pied qui en découlent. Cette prise de position est d'autant plus importante puisque l'analyse réalisée par la Direction des relations professionnelles en arrive à la conclusion qu'une forte proportion des cadres administratifs et de direction en poste au 1^{er} janvier 2002 ne bénéficiaient pas de la sécurité d'emploi.

De plus, ces orientations du comité exécutif relatives aux statuts doivent non seulement couvrir les cadres en poste au 1^{er} janvier 2002, mais également tout nouveau cadre embauché. À cet égard, le directeur général a décrété, le 5 mai 2003, dans sa lettre portant sur le gel de l'embauche, qu'aucune nomination en permanence (promotion ou embauche) ne pouvait être réalisée dans toutes les unités d'affaires. Seules des embauches ou des promotions temporaires pouvaient être effectuées.

Cependant, ce gel décrété s'appliquait aux arrondissements jusqu'au 18 décembre 2003, date à laquelle entrait en vigueur le projet de loi 33 modifiant la Charte de la Ville de Montréal. Ces modifications apportées au partage des champs de compétence du conseil municipal et du conseil d'arrondissement font en sorte que ce gel d'embauche et de nomination permanente ne peut plus s'appliquer aux arrondissements, puisque la responsabilité d'embauche et de nomination incombe maintenant aux conseils d'arrondissements.

Par conséquent, chaque conseil d'arrondissement peut prendre ses propres décisions relatives aux nominations temporaires ou permanentes. Ces décisions doivent cependant être prises dans le respect des règles de dotation, des règles relatives à l'engagement et des conditions de travail déterminées par le comité exécutif.

Ainsi, du 18 décembre 2003 au 30 juin 2004, l'absence de règles à l'égard des nominations (promotion ou embauche) en permanence a fait en sorte que des nominations en permanence ont été réalisées dans un des deux arrondissements faisant l'objet de notre vérification, soit Lachine. Dans l'autre arrondissement, St-Léonard, les nominations ont été réalisées sans modifier les statuts d'employés.

En date du 30 juin 2004, des mesures transitoires visant les nominations de personnes déjà en poste ont été adoptées par le comité exécutif. Ces mesures sont venues apporter certaines limites quant aux pouvoirs de nominations permanentes puisqu'elles indiquaient que dans l'attente de la décision du comité exécutif sur les statuts, les cadres devaient être nommés à leur statut actuel. Ces mesures s'appliquaient du 30 juin au 30 septembre pour les arrondissements. Par la suite, les règles de dotation également adoptées par le comité exécutif le 30 juin dernier s'appliquaient. Contrairement aux mesures

transitoires, ces règles de dotation ne précisent pas que les cadres doivent être nommés à leur statut actuel.

Étant donné que la Ville est l'employeur de tous ses fonctionnaires et employés, qu'ils exercent leurs fonctions en arrondissements ou dans les services corporatifs, nous croyons que les conditions et avantages se doivent d'être appliqués avec cohérence.

Recommandations

En vue d'attribuer aux cadres administratifs les statuts d'emploi de façon uniforme et équitable à la grandeur de la Ville et de permettre l'identification de toutes les personnes en disponibilité à réaffecter, nous recommandons que le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle présente à nouveau, dans les plus brefs délais, ses recommandations au comité exécutif à l'égard des statuts d'emploi.

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle

*« Présentation du dossier des statuts des cadres au comité exécutif avec recommandation sur l'implication des arrondissements et des services quant à l'identification du statut d'emploi et d'une règle concernant les délais-congé pour les cadres administratifs en disponibilité non permanents. »
(Échéancier prévu : avril 2005)*

De plus, dans le cas où des statuts d'emploi proposés n'accorderaient pas la sécurité d'emploi, le Service devrait recommander une procédure à suivre lorsqu'un cadre administratif occupant un tel statut voit son poste permanent aboli. Dans ce contexte, le Service devrait également proposer des orientations permettant de définir la période durant laquelle les cadres administratifs bénéficient de la protection d'emploi accordée en vertu des projets de loi 170 et 9 adoptés par l'Assemblée nationale.

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle

« Élaboration et diffusion des règles de dotation s'appliquant aux cadres en cas d'abolition de leur poste. » (Échéancier prévu : mars 2005)

Finally, once the employment status assigned to each administrative cadre and the orientations obtained regarding the protection of employment granted by the bills 170 and 9, the CSTC must ensure to update its list of available persons.

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle

« Correction de l'information au registre de postes et mise à jour de la liste des employés en disponibilité. » (Échéancier prévu : mai 2005)

Priorité accordée aux cadres en disponibilité au moment du comblement d'un poste

Avant la décentralisation des pouvoirs d'embauche et de nomination en arrondissement, le directeur général précisait, dans une lettre transmise aux responsables d'unités d'affaires, le 5 mai 2003, les éléments suivants :

- le comblement de postes devra se faire de façon prioritaire en considérant d'abord les employés en disponibilité;
- les employés en disponibilité devront accepter les occasions de réaffectation qui leur seront proposées, le tout dans le respect des conventions collectives.

Cette lettre visait tant les services corporatifs que les arrondissements. Toutefois, depuis le 18 décembre 2003, les arrondissements n'étaient plus liés par les directives de cette lettre. Ainsi, il était important que des règles de dotation soient adoptées le plus rapidement possible afin d'assurer une cohérence dans la dotation des postes d'une unité d'affaires à une autre, peu importe s'il s'agissait d'un service corporatif ou d'un arrondissement.

Ce n'est que le 30 juin 2004 que le comité exécutif a approuvé des règles de dotation des postes. Celles-ci précisent, d'une part, qu'avant même de procéder à un affichage de poste, les employés en disponibilité qui répondent au profil d'un poste doivent être rencontrés. Ainsi, lorsqu'une de ces personnes rencontre les exigences du poste, elle peut alors être nommée sur ce poste sans avoir à procéder à un affichage.

D'autre part, ces règles stipulent que les gestionnaires sont imputables de la gestion de leurs employés en disponibilité. Cet élément est également important puisqu'il a un effet direct sur la réaffectation de ces employés. En effet, une saine gestion des employés en disponibilité contribue à offrir aux unités d'affaires qui ont un poste à combler, des candidats qui ont les compétences requises en vue de répondre à leurs exigences.

Comblement des postes vacants en arrondissements

En vue de réaffecter le plus grand nombre possible de personnes en disponibilité, il est important de connaître les postes vacants dont les exigences requises correspondent au profil des gens à réaffecter. Lorsque des unités d'affaires désirent combler leurs postes vacants, les personnes en disponibilité doivent en être informées par le biais d'affichage de poste.

Nos travaux réalisés dans les arrondissements St-Léonard et Lachine, où 22 nominations de cadres administratifs ont eu lieu depuis le début de l'année 2004, aucun affichage ne s'est fait avant de procéder à ces nominations. Selon les renseignements obtenus, les arrondissements avaient procédé par affichage au cours des nominations temporaires réalisées en 2002 et en 2003. Étant donné que les personnes nommées temporairement à ces postes satisfaisaient aux exigences requises et avaient obtenu de bons rendements, les arrondissements ont alors procédé à leurs nominations permanentes sans réaliser à nouveau des affichages de postes. Dans les deux arrondissements, ils mentionnent avoir considéré les personnes en disponibilité au moment des affichages temporaires. D'ailleurs, parmi les 22 nominations, trois ont donné lieu à la réaffectation de cadres administratifs en disponibilité.

En vertu des règles de dotation adoptées par le comité exécutif le 30 juin 2004, les unités d'affaires doivent maintenant procéder par affichage pour combler leurs postes. Comme les nominations effectuées dans les deux arrondissements visités ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de ces règles de dotation, les arrondissements n'étaient pas tenus de procéder aux affichages.

Contrôle corporatif sur la priorité accordée aux cadres en disponibilité

Pour que le CSTC puisse intervenir avant que les affichages de postes soient effectués, celui-ci doit disposer d'une liste à jour des postes vacants. De plus, l'unité d'affaires concernée doit avoir l'intention à court terme de combler ses postes ce qui n'est pas toujours le cas. Par conséquent, bien que le CSTC analyse de façon ponctuelle la liste des postes vacants, il intervient plutôt au moment de l'affichage et des nominations.

En effet, des représentants du CSTC procèdent à l'examen de tous les affichages émis par les services corporatifs et les arrondissements en vue d'identifier si des personnes en disponibilité correspondent au profil du poste à combler. Si tel est le cas, ils communiquent avec les intervenants en ressources humaines qui ont émis l'affichage pour leur proposer de rencontrer ces personnes.

De plus, au cours des nominations permanentes, il est également prévu qu'à titre d'intervenant au dossier, le CSTC donne son avis quant à savoir si une personne en disponibilité aurait pu combler le poste. Cependant, depuis le transfert des pouvoirs de nomination en arrondissements, ce contrôle n'est exercé que pour les nominations effectuées par les services corporatifs. À cet égard, il y a eu peu de nominations en 2004, étant donné le gel de l'embauche et des nominations permanentes.

Par conséquent, nous sommes d'avis que les contrôles exercés par le CSTC sont suffisants en vue d'assurer la Direction générale que la priorité a été accordée aux personnes en disponibilité dans les services corporatifs. En ce qui concerne les arrondissements, puisque les conseils d'arrondissement ont l'obligation de respecter les règles de dotation émises par le comité exécutif en juin 2004, nous croyons que le CSTC devrait informer la Direction générale lorsqu'à son avis la priorité n'a pas été accordée aux personnes en disponibilité au cours de nominations.

Recommandation

En vue d'améliorer le contrôle sur l'application des règles de dotation qui accordent la priorité à la réaffectation des personnes en disponibilité, le CSTC devrait informer la Direction générale lorsqu'à son avis la priorité n'a pas été accordée aux cadres administratifs en disponibilité au cours de nominations permanentes réalisées en arrondissements.

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle

« Mise en place d'une façon de faire qui assure l'obtention de l'information sur les nominations adoptées en arrondissement. » (Échéancier prévu : février 2005)

Démarches de réaffectation des services corporatifs

En ce qui concerne le contrôle sur la gestion des personnes en disponibilité par les gestionnaires, le directeur général a demandé à toutes les unités d'affaires, le 17 juin 2003, de préparer un plan d'action pour chacun des employés à réaffecter. L'échéance initiale du 30 novembre 2003 a été reportée à la fin janvier 2004. Ce plan doit contenir la liste des activités que les employés en disponibilité sont appelés à réaliser. Ces activités doivent couvrir trois volets, soit :

- le développement de l'employabilité (formation, mandats, par exemple);
- la documentation du profil de l'employé pour ainsi mettre en valeur ses compétences (curriculum vitae et bilan des acquis);

- la recherche d'emplois qui correspondent à ce profil.

Les objectifs de ces plans d'action étaient :

- de convenir d'un programme d'activités devant conduire à la réaffectation;
- de définir le niveau d'implication de l'employé dans sa réaffectation;
- d'entreprendre une démarche de réaffectation concrète, structurée et soutenue.

Nous avons examiné des documents relatifs à 16 cadres administratifs en disponibilité hors structure au Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie (SDCQMV) et au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine. Cet examen nous a permis de constater que quelques plans d'action étaient manquants et que les renseignements apparaissant sur plusieurs des plans produits étaient insuffisants. En effet, ils ne permettent pas de démontrer qu'une démarche de réaffectation concrète et structurée avait été réalisée et que le niveau d'implication de l'employé était satisfaisant. À titre d'exemples :

- plusieurs des plans d'action élaborés contiennent peu d'information à l'égard des activités à réaliser et réalisées par l'employé en disponibilité (par exemple, mandats prévus et réalisés, formation prévue et suivie, postes identifiés correspondants au profil de l'employé et entrevues réalisées pour ces postes);
- plusieurs de ces plans ne font pas état des rencontres tenues entre l'employé en disponibilité et le gestionnaire au cours de la confection du plan ou des suivis périodiques. À cet égard, ces plans ne prévoient aucune signature de la part du gestionnaire ou de la personne à réaffecter faisant état du commun accord sur les éléments s'y retrouvant.

Ces travaux nous ont également permis de constater que dans plusieurs dossiers, les mandats, les curriculum vitæ et les bilans des acquis n'étaient pas à jour ou dans certains cas n'étaient pas produits.

Recommandations

En vue de permettre une évaluation rigoureuse et structurée des démarches de réaffectation réalisées, nous recommandons que le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie et le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine :

- **s'assurent d'établir des plans d'actions de réaffectation contenant des démarches suffisantes à l'égard des trois volets prévus, soit : le profil de l'employé, son employabilité et sa recherche d'emploi;**
- **exercent un suivi sur les démarches réalisées par tous les cadres administratifs en disponibilité hors structure.**

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Afin de s'assurer que les plans d'action de réaffectation ciblent les démarches nécessaires, le SDCQMV prendra les actions suivantes :

Profil de l'employé

- documenter le profil de l'employé en actualisant son curriculum vitæ;
- réaliser un « bilan des acquis professionnels » (outil développé par le Centre de soutien à la transition de carrière).

Employabilité

- réaliser un mandat temporaire ou une assignation temporaire dans l'unité administrative ou dans une autre unité;
- participer à des activités de formation.

Recherche d'emploi

- abonner l'employé à la banque d'emplois disponibles affichés par l'intranet;
- rechercher des renseignements et de la documentation sur les postes affichés;
- participer aux avis de concours;
- explorer des descriptions de fonctions sur le site intranet.

(Échéancier prévu : dès janvier 2005)

Pour exercer un suivi sur les démarches réalisées par tous les cadres administratifs en disponibilité hors structure, le SDCQMV prendra les actions suivantes :

- tenir les curriculums vitæ et les bilans des acquis à jour pour tous les cadres mis en disponibilité hors structure et rencontrer les cadres mis en disponibilité;
- lister les postes vacants affichés et correspondants au profil du cadre;
- tenir une fiche de suivi sur les démarches entreprises par les cadres concernés;
- porter à l'attention du gestionnaire supervisant le cadre administratif en disponibilité hors structure de l'affichage d'un poste vacant;
- rencontrer les cadres administratifs en disponibilité;
- supporter les cadres administratifs en disponibilité dans leurs démarches;
- tenir à jour le plan d'action des dates de rencontre entre le gestionnaire et le cadre administratif en disponibilité. »

(Échéancier prévu : dès janvier 2005)

Actions proposées par le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine

- « Obtenir la mise à jour des curriculum vitæ du bilan des acquis professionnels et des plans d'action pour chaque cadre en disponibilité. **(Échéancier prévu : 4 février 2005)**
- Responsabiliser les cadres dans leur démarche de réaffectation par :
 - une rencontre avec les cadres pour donner l'information sur les mesures de suivi, sur l'inscription aux affichages de postes, etc.; **(Échéancier prévu : fin février 2005)**
 - un développement d'un formulaire de suivi des démarches. **(Échéancier prévu : 28 janvier 2005)**
- Impliquer les gestionnaires dans les processus : calendrier de rencontres, mesures de soutien. **(Échéancier prévu : 11 février 2005)**
- Établir un suivi trimestriel sur les démarches entreprises pour la réaffectation. **(Échéancier prévu : 12 février 2005)**
- Analyser les suivis et, s'il y a lieu, poser les actions appropriées si les mesures mises en place sont insuffisantes. » **(Échéancier prévu : Continu)**

Évaluation des mesures incitatives de réaffectation

Dans un rapport produit par le CSTC au mois de mars 2004 sur l'ensemble des plans d'action produits, celui-ci mentionnait que sur les 471 plans d'action demandés pour l'ensemble des employés en disponibilité, seulement 63 % d'entre eux avaient été reçus. Ce rapport faisait état, entre autres, que dans certaines unités d'affaires, la réaffectation des personnes en disponibilité étaient en bonne voie et que pour d'autres unités d'affaires des plans d'actions plus précis devraient être élaborés. Une des conclusions du rapport mentionnait que de nouvelles avenues étaient envisagées par le CSTC dans le traitement des cas plus difficiles de réaffectation. Parmi ces avenues, le CSTC envisageait le marché externe, la réorientation professionnelle vers le travail en arrondissement et l'offre ciblée d'entente de départ. Le CSTC compte produire un nouveau rapport au début de l'année 2005 portant sur son évaluation de la réalisation des plans d'action produits.

Mis à part les plans d'action demandés par la Direction générale, nous avons examiné si d'autres mesures incitatives existaient en vue de réaffecter un maximum de cadres administratifs. Nous avons identifié certaines mesures à l'égard des unités d'affaires qui avaient des personnes à réaffecter ou des postes à combler de même que des mesures qui visaient directement les personnes en disponibilité.

Bien que des incitatifs aient pu contribuer, dans une certaine mesure, à la réduction du nombre de cadres en disponibilité, notre examen de la liste du mois de septembre 2004 démontre que le nombre de cadres en disponibilité est toujours important et que plusieurs de ceux-ci sont en disponibilité depuis plusieurs années. En effet :

- au mois de septembre 2004, 56 cadres administratifs étaient en disponibilité hors structure, représentant des salaires et avantages accessoires de l'ordre de 6,3 M\$;
- parmi ces 56 cadres administratifs, 21 (38 %) étaient en disponibilité avant la création de la nouvelle ville il y a près de trois ans. Le coût des salaires et avantages accessoires de ces employés représente environ 2,4 M\$. Ce sont des cadres administratifs qui étaient déjà en disponibilité dans l'ancienne Ville de Montréal;
- de ces 21 personnes, 15 sont en disponibilité depuis en moyenne 7 ans. Ces personnes représentent un coût annuel d'environ 1,8 M\$ en salaires et avantages accessoires.

Ainsi, malgré l'existence de ces mesures, un nombre important de cadres administratifs est toujours en disponibilité, et ce, depuis une longue période. Par conséquent, une évaluation de l'efficacité des mesures incitatives actuelles devrait être entreprise dans les plus brefs délais, en vue d'apporter les ajustements nécessaires et de proposer, s'il y a lieu, d'autres mesures visant à réduire davantage le nombre de cadres administratifs en disponibilité.

À cet égard, nous sommes d'avis que parmi les mesures, l'évaluation du rendement des gestionnaires et des cadres administratifs en disponibilité hors structure devrait automatiquement considérer l'établissement d'un plan d'action de réaffectation pertinent et sa réalisation.

Cette évaluation des mesures devrait également tenir compte du fait qu'il existe un lien direct entre la durée de la période durant laquelle une personne est en disponibilité et la difficulté à réaffecter cette personne. Par conséquent, cette évaluation pourrait considérer une progression dans le temps des mesures utilisées afin de réaffecter le plus rapidement possible un cadre administratif en disponibilité. À titre d'exemples :

- un gestionnaire désirant abolir un poste permanent aurait à produire automatiquement un plan d'action de réaffectation du cadre occupant le poste. Cela permettrait de considérer la probabilité que le cadre concerné soit réaffecté rapidement au moment de la prise de décision relative à l'abolition du poste;
- une date d'échéance pour la réaffectation d'un cadre en disponibilité dans un poste comparable pourrait être établie. Au-delà de cette période, des postes en fonction inférieure seraient automatiquement considérés en vue de réaffecter la personne.

Finalement, les décisions relatives aux orientations de la Ville relativement à la sécurité d'emploi des cadres administratifs et à la possibilité de mises à pied qui en découle pourraient avoir un effet positif direct sur la gestion des cadres administratifs en disponibilité. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'à court terme, même si ces décisions sont à l'effet de ne pas accorder la sécurité d'emploi à ceux qui ne l'avaient pas, il y aura tout de même un nombre important de cadres qui auront le statut de cadre permanent. D'ailleurs, tous les cadres administratifs en disponibilité depuis une longue période sont des cadres qui avaient déjà le statut de cadre permanent dans l'ancienne Ville de Montréal.

Recommandations

En vue de favoriser une réaffectation rapide des cadres administratifs, le CSTC devrait, en collaboration avec les unités d'affaires, évaluer :

- **les efforts de réaffectation déployés par les différents intervenants (personnes en disponibilité, gestionnaires et intervenants en ressources humaines) pour ensuite en rendre compte à la Direction générale;**
- **l'efficacité des mesures incitatives actuelles.**

Par la suite, le CSTC devrait soumettre ses recommandations à la Direction générale quant aux ajustements à apporter aux mesures actuelles et aux nouvelles mesures incitatives à prendre.

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle

« Production d'un rapport d'analyse qualitative sur les plans d'action des cadres en disponibilité préparés par les unités d'affaires. (Échéancier prévu : février 2005)

Présentation du rapport aux arrondissements et services corporatifs. (Échéancier prévu : février 2005)

Présentation du rapport au directeur général. » (Échéancier prévu : février 2005)

« Production, en collaboration avec le Service des finances, d'un rapport sur l'efficacité des mesures incitatives actuelles et recommandation au directeur général de mesures additionnelles favorisant la gestion des cadres en disponibilité. (Échéancier prévu : mars 2005)

Présentation du rapport au directeur général. » (Échéancier prévu : avril 2005)

CONTRIBUTION DE LA VILLE DE MONTRÉAL AUX ASSURANCES DES EMPLOYÉS COLS BLEUS DE L'EX-VILLE DE MONTRÉAL (ARTICLE 25 DE LA CONVENTION COLLECTIVE)

CONTEXTE

L'article 25 de la convention collective des employés cols bleus de l'ex-Ville de Montréal régit le volet des assurances. Au moment de la vérification, c'est la convention signée le 28 janvier 1997 qui était en vigueur. Les paragraphes .03 et .04 de cet article décrivent le mode de calcul de la contribution de la Ville aux assurances ainsi que la fréquence selon laquelle elle doit être versée au Syndicat canadien de la fonction publique – Section locale 301 (le Syndicat)¹, lequel a la responsabilité de souscrire les polices d'assurance et de gérer les réclamations de ses membres.

Ainsi, il était prévu que la Ville verse à chaque mois, au Syndicat, une contribution composée d'un montant fixe (environ 108 000 \$)² et d'un montant résultant de l'application de pourcentages sur la masse salariale des employés titulaires, soit 4,40 %² du salaire régulier et 4,00 %² du salaire relativement aux heures supplémentaires.

Le montant de la contribution que la Ville doit verser est calculé mensuellement par la Division des avantages sociaux. Selon les renseignements obtenus de cette Division, la contribution de la Ville aux assurances des employés cols bleus de l'ex-Ville de Montréal a totalisé, en moyenne, 8,3 M\$ annuellement, au cours des années 2000, 2001, 2002 et 2003.

Dans le cas des employés cols bleus titulaires, la contribution de la Ville finance la totalité du coût des assurances. Pour les employés cols bleus auxiliaires, la Ville ne couvre que l'assurance invalidité de longue durée. Elle n'offre aucune couverture aux employés cols bleus retraités.

Notons qu'au moment de l'émission de notre rapport (février 2004), les négociations menant à l'adoption d'une nouvelle convention collective harmonisée, regroupant tous les employés cols bleus de la nouvelle Ville, n'étaient pas terminées.

1 Ce syndicat s'appelle maintenant le Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal – Section locale 301.
2 107 796 \$, 2,55 % et 2 % respectivement, en vertu de la sentence arbitrale du 4 octobre 2004.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Nous avons effectué des travaux de vérification relativement à l'article 25 de la convention collective des employés cols bleus de l'ex-Ville de Montréal afin de voir dans quelle mesure les contrôles mis en place par le Service des ressources humaines permettent, à certains égards, d'en assurer le respect. Ainsi, nous avons porté attention à la documentation qu'obtient la Ville de la part du Syndicat, quant aux contrats d'assurance qu'il a souscrits et aux coûts encourus relativement à la gestion de ces assurances.

Selon l'élément vérifié, les données financières et les documents examinés dataient de 2001 ou 2002, les données financières de 2003 n'étant pas disponibles.

Nos travaux ont été réalisés exclusivement dans des unités du Service des ressources humaines. Ils comprennent des entrevues auprès de gestionnaires et d'employés, l'examen de divers documents et la réalisation de sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir des éléments probants.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les documents d'assurances

Le paragraphe .04 de l'article 25 de la convention collective prévoyait que « Le Syndicat s'engage à souscrire avec ces argents, des contrats d'administration ou d'assurance » et à remettre à la Ville tout document relatif à cet article.

Les documents que doit remettre le Syndicat à la Ville ne sont pas nommés dans l'article et le moment où ils doivent lui être transmis n'y est pas défini non plus. À notre avis, il est raisonnable de penser que la liste des documents à transmettre à la Ville devrait au moins comprendre une copie complète des polices en vigueur (types d'assurances et couvertures), des avis de renouvellement et factures de primes afférentes, des listes des employés assurés (indiquant, pour chacun, les types d'assurances et la protection familiale ou individuelle) et un sommaire financier annuel qui rend compte des cotisations encaissées et des coûts encourus. Nous avons constaté que ni la Division des avantages sociaux ni la Direction des relations de travail n'a en sa possession des documents relatifs aux assurances. Nous n'avons pas retracé non plus d'échange de correspondance entre les parties relativement à ces documents.

À la suite de notre demande, la Direction des relations de travail a obtenu du Syndicat des documents d'assurance, lesquels se sont avérés incomplets. En effet, parmi les quatre polices reçues, nous n'avons pu identifier celles qui sont en vigueur, leurs coûts, leurs couvertures et les assurés. Les

polices dataient de plusieurs années et n'étaient pas accompagnées des documents permettant de constater si elles sont actuellement en vigueur. Aucune facture de prime annuelle n'était jointe aux polices et aucune liste d'assurés n'a été fournie.

À notre avis, l'obtention de documents complets par la Ville est essentielle pour qu'elle connaisse les éléments composant ce dossier. Les types d'assurances souscrits, les montants des primes et des couvertures ainsi que les listes des assurés (comportant les détails requis) constituent des informations pertinentes permettant de faire les vérifications et analyses appropriées et d'en faire rapport.

Recommandations

Nous recommandons que la Division des avantages sociaux obtienne du Syndicat, et ce, conformément à la convention collective en vigueur, tous les documents relatifs aux assurances courantes qui sont nécessaires à la prise de connaissance des éléments de ce dossier.

Dans l'éventualité où les clauses de la nouvelle convention collective prévoient que le Syndicat aura la responsabilité, tout comme actuellement, de souscrire les contrats d'assurance et de gérer les réclamations des employés cols bleus, nous recommandons que la Direction des relations de travail, d'une part, s'assure que soient précisés, dans les articles concernés de la convention, les documents que le Syndicat devra transmettre à la Ville relativement aux assurances (polices, sommaire financier, etc.) ainsi que les délais à l'intérieur desquels il devra le faire et, d'autre part, veille à ce que ces conditions soient respectées.

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle

« Un projet d'article de convention déposé par la Ville dans le cadre de l'arbitrage précise et énumère quels documents le Syndicat doit fournir à la Ville, de même que la fréquence. Ladite clause constitue une obligation contractuelle à laquelle le Syndicat devra nécessairement se plier. »

« L'arbitre Gilles Lavoie a déposé, le 4 octobre 2004, sa décision tenant lieu de convention collective entre les parties [...] jusqu'au 31 août 2007. [...] Le texte proposé dans le cadre de l'arbitrage précise et énumère les documents et la fréquence de transmission. L'arbitre a retenu ce texte. La clause étant en

vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, la Division des avantages sociaux entreprendra les démarches auprès du Syndicat pour l'obtention desdits documents. » **(Les documents ont été demandés au Syndicat pour le 11 mars 2005)**

L'utilisation, par le Syndicat, des contributions aux assurances versées par la Ville

L'article 25 n'identifiait pas clairement ni les groupes d'employés cols bleus pouvant être couverts par les assurances (titulaires, auxiliaires, retraités) ni les types d'assurances pouvant être souscrits, ni les couvertures minimales ou maximales pouvant être offertes (exprimées dans leurs grandes lignes). La seule restriction formulée dans l'article est relative au type d'assurance qui ne doit pas être souscrite par le Syndicat, c'est-à-dire, l'assurance invalidité. La Ville se charge elle-même de couvrir ce volet.

Parmi les documents qu'a transmis le Syndicat à la Direction des relations de travail, à la suite de notre demande, nous retrouvons un sommaire financier, lequel présente, pour 2001 et pour les six premiers mois de 2002, les cotisations aux assurances qu'a reçues le Syndicat (de la part de ses membres et de la Ville), ainsi que les coûts d'assurances qu'il a encourus. Les montants indiqués par le Syndicat comme contributions reçues de la Ville (8,3 M\$ en 2001 et 4,2 M\$ pour les six premiers mois de 2002) ont été corroborés à un rapport préparé par la Division des avantages sociaux. De plus, nous avons vérifié certains calculs à la base du versement qu'a fait la Ville au Syndicat pour un mois choisi au hasard (mars 2002). Aucune erreur n'a été retracée.

Nous avons reproduit, dans la première colonne de l'Annexe 1, les renseignements transmis à la Ville par le Syndicat pour 2001. Nous avons concentré notre étude sur cette même année, car ces données visent une année entière.

Ce sommaire fait état d'un excédent des cotisations reçues de l'ordre de 223 000 \$. Toutefois, comme l'article 25 ne définit pas clairement ni les membres couverts ni les types d'assurances ni les couvertures accordées, il est alors difficile d'interpréter les résultats présentés par le Syndicat.

Nous avons discuté avec des gestionnaires de la Division des avantages sociaux de l'utilisation des sommes versées par la Ville aux fins du régime d'assurance parrainé par le Syndicat. Ils nous confirment, d'une part, qu'aucun rapport financier ni document n'est remis par le Syndicat pour justifier les coûts réels de son régime d'assurance et, d'autre part, qu'aucun détail n'apparaît à l'article 25 de la convention collective des employés cols bleus concernant les catégories d'employés couverts ni les garanties financées par la contribution de la Ville. Les seules références à ce sujet se retrouvent dans la brochure d'assurance remise par le Syndicat aux membres actifs et retraités. Quant aux gestionnaires de la Direction des relations de travail, ils sont d'avis qu'à défaut d'indication contraire à

l'article 25, la contribution versée par la Ville peut être utilisée pour financer le coût des assurances des membres retraités, car ledit article ne dit pas de les exclure.

Dans l'ensemble, le sommaire démontre que les cotisations qu'a reçues le Syndicat en 2001 suffisent à couvrir les coûts d'assurances de ses membres. Toutefois, la situation est différente lorsque les sommes sont réparties entre les groupes de membres. Nous avons réparti par catégories de membres, à l'Annexe 1, à la droite de la première colonne, les chiffres fournis par le Syndicat, lorsque la catégorie était précisée dans le sommaire. Les sommes non attribuées distinctement à une catégorie ont été inscrites dans la colonne « Autres ». Ainsi, l'Annexe 1 fait état d'un total de cotisations non dépensées de 1,8 M\$ pour les membres actifs et d'une insuffisance des cotisations pour les employés retraités de 1,1 M\$ en 2001 (avant répartition des « *Frais Administratifs/Membres actifs et retraités* » et « *Augmentation de réserves* » et attribution des cotisations « *Autres* »).

Cette insuffisance au chapitre des retraités, semble attendue par le Syndicat, car il indique, dans une brochure explicative datée de mars 1999, qu'il a adressé à ses membres retraités et dont nous avons obtenu copie, que les cotisations d'assurance versées au Syndicat par les membres retraités ne couvrent qu'environ 65 % du coût réel de leur protection. Il reste toutefois à savoir si la Ville doit absorber les coûts de ce groupe ou de tout autre groupe d'employés cols bleus dont la masse salariale est exclue de celle utilisée dans le calcul de sa contribution (auxiliaires, employés cols bleus libérés en permanence pour activités syndicales, etc.).

Quant aux types d'assurances présentés dans le sommaire, mentionnons que ceux relatifs aux soins hospitaliers et médicaux, aux soins dentaires et à l'assurance vie, peuvent sembler admissibles, car, en règle générale, ils sont inclus dans les programmes offerts par les employeurs. Toutefois, encore faut-il que cela soit prévu et que les contrats d'assurance respectent les limites de couverture que veut accorder l'employeur. Aussi, des coûts présentés dans le sommaire sous les rubriques « *Assurance DMA* », « *Augmentation de réserves – SNR, Exonération, contingence et stabilisation* » et « *Frais administratifs/Membres actifs et retraités* » ne sont pas détaillés; il est alors difficile de juger de leur admissibilité.

De plus, tel que nous l'avons cité précédemment, l'article 25.04 mentionne que le Syndicat ne doit pas souscrire à des couvertures d'invalidité avec les argents qu'il reçoit de la Ville. Dans une brochure explicative qu'il a adressée à ses membres en décembre 1998, le Syndicat présente le programme d'assurance collective lié au renouvellement de la convention collective 1995-2000. Il y est fait mention de couvertures offertes aux membres titulaires relativement à l'invalidité de courte et de longue durée. Les coûts présentés au sommaire ne sont pas assez détaillés pour connaître, s'il en est, ceux relatifs à cette couverture, et qu'il faudrait alors défalquer, car déjà couverts par la Ville.

Quant aux cotisations « *Autres* », ainsi qu'aux dépenses relatives aux « *Frais administratifs/Membres actifs et retraités* » et à l'« *augmentation de réserves [...]* », le sommaire, tel que présenté, ne permet pas de connaître leur nature ou leur mode de répartition entre les catégories de membres.

Toutefois, si nous posons comme hypothèse que tous les coûts présentés par le Syndicat relativement aux membres actifs sont admissibles, les cotisations non utilisées totalisent 1,8 M\$ pour 2001, avant l'attribution, à ce groupe, de sa quote-part des frais administratifs et de l'augmentation de réserves. Ces deux éléments totalisent environ 1 M\$. Même si, à la limite, ces coûts étaient imputés en totalité à l'encontre des 1,8 M\$ plutôt que répartis entre les employés actifs et les retraités, il resterait des cotisations non utilisées de l'ordre d'environ 850 000 \$. La convention collective ne prévoit pas ce qu'il doit advenir des sommes versées annuellement par la Ville en matière d'assurances et qui ne sont pas dépensées par le Syndicat.

De plus, la Ville ne connaît pas la taille des réserves constituées. Il lui est donc difficile d'évaluer la justesse de sa contribution aux coûts des assurances collectives des employés cols bleus.

Selon les renseignements obtenus, ni le Syndicat ni la Ville n'a demandé, du moins au cours des trois dernières années, de balancer les comptes pour connaître les résultats annuels. Cet exercice permettrait à la Ville de prendre connaissance de la situation et d'analyser, entre autres, les éléments suivants :

- les coûts encourus par le Syndicat par rapport aux contributions versées par la Ville;
- la conformité des types et couvertures des assurances souscrites par le Syndicat;
- la validité des taux en vigueur dans la convention collective³ en présence de cotisations non dépensées ou de cotisations insuffisantes;
- l'exactitude du montant de l'avantage imposable inscrit sur les feuillets T4, T4A, Relevé 1 et Relevé 2 de chaque employé relativement aux assurances (montant fourni à la Ville par le Syndicat).

Le but de cette prise de connaissance n'est pas nécessairement de réduire la contribution de la Ville aux assurances. Elle se justifie plutôt par l'importance, pour une Administration, d'avoir en main toutes les données pertinentes à la prise de décision.

3 Taux à appliquer à la masse salariale pour calculer le montant de la contribution de la Ville aux assurances.

Recommandations

Dans l'éventualité où les clauses de la nouvelle convention collective prévoient un financement total ou partiel des assurances par la Ville, où le Syndicat aura la responsabilité, tout comme actuellement, de souscrire les contrats d'assurance et de gérer les réclamations de ses membres, et où la Ville contribuera aux assurances en fonction d'un pourcentage appliqué sur la masse salariale plutôt que sur présentation de factures de primes acquittées par le Syndicat, nous recommandons que la Direction des relations de travail, s'assure :

- que soient précisés, dans les articles concernés de la convention collective, les catégories de membres couverts par les contributions de la Ville, les types d'assurances qui peuvent être souscrits par le Syndicat, les couvertures admissibles (exprimées dans leurs grandes lignes), ainsi que le mode de gestion des sommes versées par la Ville et non utilisées par le Syndicat;
- préalablement à la signature de la nouvelle convention collective, que les analyses financières appropriées soient réalisées et documentées par la Ville afin de l'appuyer dans la négociation du maintien ou du changement dans le taux de la contribution de la Ville qui sera entériné par les parties.

Afin de s'assurer que les contributions versées par la Ville au Syndicat ne sont utilisées qu'aux seules fins de l'article 25, nous recommandons que la Division des avantages sociaux obtienne du Syndicat les sommaires financiers annuels comportant les renseignements suffisamment détaillés qui lui permettront de juger de cette conformité.

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle

« Le texte proposé dans le cadre de l'arbitrage précise la catégorie de membres couverts (titulaires actifs). De plus, a contrario, tout type d'assurance peut être souscrit par le Syndicat à l'exception de l'assurance salaire. Finalement, les analyses financières de la firme Mercer ont servi de base pour la détermination de la contribution de la Ville. L'arbitre a retenu ces textes. [...] »

Lorsque la Division des avantages sociaux aura reçu les documents en provenance du Syndicat, des représentants en feront l'analyse pour s'assurer de la conformité avec les textes de convention. Par la suite, cette analyse sera faite annuellement. »

ANNEXE 1 – Sommaire des cotisations et coûts d'assurances 2001

	Montants fournis par le Syndicat	Bureau du vérificateur général		
		Répartition des coûts et cotisations par catégorie de membres		
		Actifs	Retraités	Autres
Cotisations				
Ville de Montréal - Montant fixe mensuel	1 295 645 \$	1 295 645 \$		
Ville de Montréal - Temps régulier (4,4 %)	6 423 632 \$	6 423 632 \$		
Ville de Montréal - Temps supplémentaire (4,0 %)	604 038 \$	604 038 \$		
Sous-total Ville de Montréal	8 323 315 \$	8 323 315 \$		
Autres	500 659 \$			500 659 \$
Retraités	2 557 953 \$		2 557 953 \$	
Total cotisations	11 381 927 \$	8 323 315 \$	2 557 953 \$	500 659 \$
Coûts d'assurances				
Assurance vie				
Membres actifs	852 990 \$	852 990 \$		
Membres retraités	179 878 \$		179 878 \$	
Assurance DMA				
Membres actifs	24 122 \$	24 122 \$		
Assurance soins hospitaliers et médicaux				
Membres actifs	3 795 952 \$	3 795 952 \$		
Membres retraités	3 503 628 \$		3 503 628 \$	
Assurance soins dentaires				
Membres actifs	1 825 203 \$	1 825 203 \$		
Augmentation de réserves				
SNR, Exonération, contingence et stabilisation	569 500 \$			569 500 \$
Total coûts d'assurances	10 751 273 \$	6 498 267 \$	3 683 506 \$	569 500 \$
Frais administratifs				
Membres actifs et retraités	407 634 \$			407 634 \$
Coûts totaux	11 158 907 \$	6 498 267 \$	3 683 506 \$	977 134 \$
Résultat net	223 020 \$	1 825 048 \$	(1 125 553) \$	(476 475) \$

GESTION DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES VERSÉES À DES ORGANISMES CULTURELS ET ARTISTIQUES SANS BUT LUCRATIF

CONTEXTE

Trois instances subventionnaires se partagent la responsabilité du soutien à des organismes culturels et artistiques sur le territoire de la ville, soit : le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie et le Conseil des arts de Montréal, qui relèvent du conseil municipal, et les arrondissements, qui relèvent des conseils d'arrondissements.

Le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie (le Service) gère des programmes de soutien aux organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine culturel. En 2004, le soutien accordé dans le cadre des cinq programmes représentait un budget de 1,9 M\$.

Pour sa part, le Conseil des arts de Montréal (CAM) gère également des programmes de subventions aux organismes artistiques. En 2004, le soutien accordé dans le cadre de ces programmes représentait un budget de l'ordre de 8 M\$.

Finalement, en ce qui concerne les arrondissements, la charte de la Ville prévoit qu'ils peuvent soutenir financièrement un organisme qui exerce ses activités dans l'arrondissement et qui a pour mission le développement culturel local. À cet égard, le budget alloué en 2004 pour les arrondissements était inférieur à 0,3 M\$.

Depuis la création de la nouvelle ville, le 1^{er} janvier 2002, d'importantes réflexions ont été entreprises sur l'harmonisation des programmes entre les instances subventionnaires et sur l'élaboration d'une politique de développement culturel. À cet égard, un projet de politique a été déposé au comité exécutif en novembre 2004 et a fait l'objet d'une consultation publique au début de 2005 par l'Office de consultation publique de Montréal. L'adoption de cette politique par le conseil municipal est prévue pour le printemps 2005. Dans ce projet, on retrouve d'ailleurs une forte préoccupation pour le soutien aux organismes et entreprises.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

La vérification a consisté à s'assurer que le processus d'attribution des contributions financières versées aux organismes est géré de façon efficace. Nos critères d'évaluation ont notamment été orientés vers l'identification des attentes des citoyens et des milieux culturels, le processus de sélection des demandes, les moyens de contrôle mis en place pour s'assurer que les projets ou événements culturels prévus ont été réalisés tel que prévu et l'existence d'un cadre de reddition de comptes sur les résultats atteints.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les contributions financières versées en 2004 à des organismes culturels dans le cadre de programmes de soutien gérés par le Service. Nous avons également eu une rencontre avec la Direction des affaires interculturelles du Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Partage des responsabilités

Le Service gère cinq programmes, soit : le Programme de soutien aux grands festivals et aux événements culturels, constitué de deux volets – Grands festivals et événements culturels spéciaux et Événements culturels en développement – et quatre autres programmes de soutien inscrits à l'Entente de développement culturel 2000-2005, convenue entre la Ville de Montréal et le ministère de la Culture et des Communications du Québec (MCCQ). Il s'agit des programmes suivants :

- Programme de soutien à l'interculturalisme, constitué de deux volets : Échanges et collaborations et Sensibilisation des publics;
- Programme d'action culturelle, constitué de deux volets : Activités de développement du jeune public et Présence des artistes dans les quartiers;
- Programme de soutien au développement des organismes culturels montréalais, composé de quatre volets : Mise en marché des entreprises culturelles, Promotion des organismes en matière de patrimoine, Aide aux jeunes organismes culturels et Animation culturelle;
- Programme de soutien à l'implantation et à la rénovation d'équipements culturels, composé de quatre volets : Financement des études préalables, Soutien à la mise aux normes, Organisation de campagnes de souscription, Activités de mise en valeur d'un lieu culturel.

Pour sa part, le CAM doit harmoniser, coordonner et encourager les initiatives d'ordre artistique ou culturel sur le territoire de la ville et désigner les associations, organismes, personnes et manifestations artistiques ou culturelles qui méritent de recevoir une subvention en fixant le montant et en recommandant le versement par la Ville. Le CAM gère depuis sa création un programme général de subventions aux organismes artistiques. Depuis 1983, il gère également d'autres programmes de soutien à des projets de tournée tels que : Jouer dans l'île, Exposer dans l'île, Lire dans l'île, Action ! On tourne et Échanges culturels.

Dans ce contexte, le Service a reçu du directeur général en poste, en 2002, le mandat d'harmoniser ses programmes de soutien avec ceux du CAM et, par conséquent, de revoir leurs rôles et responsabilités. Pour réaliser ce mandat, un comité directeur avait été créé, composé de représentants du Service, du CAM, des arrondissements et du milieu culturel.

En juillet 2003, le comité directeur a produit un rapport sur l'harmonisation des programmes entre le Service, le CAM et les arrondissements. Celui-ci faisait état, entre autres, de l'analyse des programmes de soutien au regard de leurs fonctions spécifiques tout en tenant compte des champs d'expertise pour lesquels les instances subventionnaires étaient reconnues.

L'analyse a, entre autres, permis de démontrer que :

- certaines interventions du CAM et du Service ne correspondaient plus à leur mission. À titre d'exemple, la gestion du Programme de soutien au développement des organismes culturels – aide aux jeunes organismes culturels (volet III) et du Programme de soutien à l'interculturalisme – Échanges et collaborations (volet I) ne devait plus relever du Service, mais plutôt du CAM;
- la fonction de coordination dans le programme Jouer dans l'île n'était plus du ressort du CAM, mais constituait plutôt une responsabilité et une fonction du Service.

Le comité directeur avait alors recommandé que les rôles et responsabilités des différents acteurs (Service, CAM et arrondissements) soient définis en fonction de leur mission respective.

Des actions n'ont pas été entreprises en 2003, en vue de mettre en œuvre les recommandations du rapport et, par conséquent, la situation est demeurée inchangée en 2004, alors que le rôle de chacune des instances subventionnaires n'a toujours pas été confirmé.

Par ailleurs, au cours des travaux du comité directeur, celui-ci avait également identifié 45 organismes ayant bénéficié d'un soutien tant du Service que du CAM au cours de 2002. Au moment de l'étude, le comité directeur avait conclu qu'il n'y avait pas vraiment de chevauchement puisque les finalités des

programmes étaient différentes. Selon les informations obtenues, la situation aurait été la même pour 2003 et 2004. Toutefois, comme le Service et le CAM relèvent du conseil municipal, une telle situation fait en sorte que l'instance décisionnelle autorisée doit approuver plus d'un soutien financier à un même organisme, ce qui risque d'entraîner des ambiguïtés.

Nous sommes d'avis que les rôles et les responsabilités des instances subventionnaires devraient être confirmés dans les plus brefs délais afin de s'assurer que chacune d'elles ont la même compréhension de la portée de chacun des programmes et donc, de l'étendue de leurs interventions.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale prenne les mesures nécessaires en vue de confirmer le rôle et les responsabilités du Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie et du Conseil des arts de Montréal en matière de soutien aux organismes en vue de s'assurer que l'étendue de leurs interventions corresponde à leur mission respective.

Actions proposées par la Direction générale

« Le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie (SDCQMV), en concertation avec le Conseil des arts de Montréal (CAM), prendront les mesures nécessaires en vue de confirmer leur rôle et leurs responsabilités respectives en matière de soutien aux organismes dans le but de s'assurer que leurs interventions correspondent à leur mission respective.

Toutefois, si le rapport du comité directeur a permis de bien cerner ce qui devrait être fait, le SDCQMV et le CAM devront tenir compte de deux nouveaux éléments :

- *La mise en place de la nouvelle gouvernance municipale*
En effet, la Loi 9 concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, dont Montréal, reconnaît le CAM comme une instance d'agglomération.
- *L'adoption, en 2005, de la première politique de développement culturel de la Ville.*
Sans présumer du résultat de l'exercice de consultation publique en cours, concernant le projet de politique, l'effet de l'engagement de la Ville n° 19, portant sur la confirmation de l'autonomie juridique du CAM – en lien avec ses responsabilités en matière de soutien à des organismes artistiques professionnels à but non lucratif, le soutien au développement disciplinaire et la reconnaissance de l'excellence – devra être pris en compte. Cet engagement est directement inspiré des travaux du comité directeur. »

(Échéancier prévu : décembre 2005)

Processus d'attribution des contributions financières

Nos travaux de vérification ont uniquement porté sur des programmes gérés par le Service. Ainsi, nous avons examiné le Programme de soutien aux festivals et aux événements culturels (volet Grands festivals et événements culturels spéciaux et volet des Événements culturels en développement) gérés par le Bureau des festivals de la Direction des événements et équipements – Ville. Nous avons également examiné le programme de soutien au développement des organismes culturels montréalais (volet I : Mise en marché des entreprises culturelles et volet III : Aide aux jeunes organismes culturels), géré par la Division de l'action culturelle et des partenariats de la Direction du développement culturel et des bibliothèques.

Il convient de noter que le degré de contrôle exigé à chacune des étapes du processus doit être en relation avec l'importance du montant versé aux organismes.

Identification et analyse des besoins

L'attribution des contributions financières versées à des organismes sans but lucratif doit répondre aux attentes des citoyens et aux besoins du milieu en vue de les satisfaire. En ce qui concerne les programmes actuellement gérés par le Service, la mise sur pied des différents volets s'est échelonnée entre les années 1987 et 1997. Depuis leur création, des démarches, en ce sens, ont permis d'identifier et d'analyser les besoins (diverses études, sondages de satisfaction).

Par ailleurs, à la suite de la création de la nouvelle ville, le Sommet de Montréal a permis d'identifier et d'étudier des besoins exprimés par les milieux culturels et artistiques montréalais. Parmi les mesures annoncées au cours du Sommet de mai 2002, l'une d'entre elles visait notamment la mise sur pied de comités consultatifs d'arrondissement sur la culture, le savoir et le patrimoine.

La Ville s'engage d'ailleurs, dans sa proposition de politique de développement culturel, à créer un Conseil consultatif de la culture de Montréal et à recommander à chaque arrondissement de se doter d'une instance consultative en matière culturelle. Cet exercice devrait permettre d'identifier les besoins et les attentes des citoyens et, ultimement, d'ajuster les programmes de soutien en conséquence.

En conclusion, nous sommes d'avis que plusieurs démarches ont été entreprises en vue d'identifier et d'évaluer les attentes des milieux culturels, et ce, de façon continue. Par ailleurs, si la politique de développement culturel est approuvée telle que proposée, la mise en place d'un processus de consultation sera élaboré.

Appel de candidatures et analyse des demandes de soutien

Afin d'être équitable avec tous les organismes formulant une demande de soutien financier, un processus d'analyse structuré doit être en place. Dans un souci de transparence, les différentes étapes de ce processus doivent être adéquatement documentées afin de pouvoir répondre aux questions des organismes, de la Direction du Service ou de l'administration municipale.

Tout d'abord, le Service procède annuellement à un appel de candidatures auprès des organismes du milieu inscrits dans sa banque de données. Ainsi, un dépliant décrivant les divers programmes est adressé à 1 200 organismes du milieu. Les documents pour chaque programme et volet sont également disponibles sur le site Web du Service.

Ces documents comprennent les critères généraux des programmes et pour chacun des volets, les objectifs, la nature de l'aide financière, les critères spécifiques d'admissibilité, l'échéancier, les critères d'évaluation, la liste des documents à remettre et le formulaire d'inscription.

Au cours de notre vérification, nous nous sommes assurés qu'un contrôle était exercé sur le respect des critères d'admissibilité par les organismes ainsi que sur les documents exigés au cours de la demande. Nous nous sommes également assurés que les dossiers démontraient une évidence quant à l'évaluation des projets à partir des critères d'évaluation et quant à l'établissement du montant d'aide financière accordée.

Admissibilité des organismes

En ce qui concerne le contrôle sur la réception des documents exigés, tous les dossiers examinés pour le Programme de soutien au développement des organismes culturels montréalais étaient complets. Quant au Programme de soutien aux festivals et aux grands événements, nous avons constaté que parmi les 18 dossiers examinés, quatre dossiers de demandes ayant été recommandés au comité exécutif ne comportaient pas tous les documents exigés selon le programme (prévisions budgétaires, copie d'états financiers vérifiés dans le cas du volet I et copie d'états financiers dans le volet II, par exemple).

Au sujet du contrôle exercé sur les critères d'admissibilité, nous sommes d'avis que si les programmes et les volets prévoient de tels critères, il doit être démontré, dans un souci de transparence, que chacun des organismes recommandés les respecte. Pour les deux programmes examinés, nous avons constaté que les dossiers ne comportaient pas de trace visuelle confirmant que l'ensemble des critères d'admissibilité était respecté. (par exemple, être en règle avec les différents services de la Ville, ne pas recevoir plus d'un soutien financier du Service au cours de la même année, exercer une activité culturelle régulière depuis au moins trois ans, etc.).

Par ailleurs, nos tests ont démontré que des événements festifs ont été soutenus dans le cadre du Programme de soutien aux festivals et aux événements culturels, bien que les organismes responsables n'y étaient pas admissibles. Au moment de notre vérification, le responsable du Bureau des festivals nous a informés qu'il travaillait à mettre sur pied un nouveau programme regroupant ces événements festifs et pour lesquels des critères spécifiques s'appliqueraient.

Évaluation des projets et détermination de l'aide financière accordée

Des paramètres doivent être établis en vue de répartir l'enveloppe budgétaire entre les organismes. Nous sommes d'avis que tous les organismes doivent être évalués selon un processus d'évaluation uniforme. Ce processus doit être adéquatement documenté afin de démontrer les résultats de l'évaluation ainsi que le montant de l'aide financière accordée.

Selon le processus du Service, une fiche d'évaluation est produite à la suite de l'analyse des demandes et accompagne le sommaire décisionnel concernant l'autorisation du soutien par le comité exécutif ou le conseil municipal, selon le cas. Cette fiche d'évaluation comporte, entre autres éléments : le montant demandé, le montant recommandé, le descriptif du projet ainsi que la note d'évaluation. À cet égard, nous avons voulu examiner la documentation qui appuyait cette fiche d'évaluation.

En ce qui concerne le Programme de soutien au développement des organismes culturels montréalais (volet I : Mise en marché des entreprises culturelles et volet III : Aide aux jeunes organismes culturels), chacune des demandes est analysée en fonction des critères d'évaluation prévus dans chacun des volets selon une pondération faisant l'unanimité auprès du comité de sélection, composé de représentants de la Ville, du MCCQ et d'un représentant du milieu. Les recommandations sont ensuite soumises au comité exécutif de la Ville et, de façon générale, sont acceptées telles quelles. Pour les dossiers examinés, nous avons constaté qu'une grille d'évaluation des critères prévus au programme était remplie et conservée. Celle-ci permet de démontrer la transparence du processus dans le but de retenir les projets intéressants et permet également de justifier le choix des organismes. Cependant,

nous avons constaté que la relation entre la note d'évaluation et le montant de l'aide financière accordée n'a pas été documentée.

En ce qui a trait au Programme de soutien aux grands festivals et aux événements culturels (volet I : Grands festivals et événements spéciaux), notre vérification ne nous a pas fourni l'assurance que l'analyse des dossiers et la détermination de l'aide financière s'appuyaient sur des paramètres objectifs. Ainsi, nous avons constaté que l'établissement de la note d'évaluation ne fait pas l'objet d'un processus documenté permettant de démontrer la pondération accordée à chacun des critères prévus au volet. De plus, nous n'avons pas retracé une documentation permettant de démontrer la relation entre la note d'évaluation, le montant de l'aide demandé et le montant de l'aide accordé. Les personnes rencontrées nous ont mentionné qu'une vingtaine d'organismes sont soutenus de façon récurrente depuis plusieurs années, ce qui laisse peu de place à de nouveaux organismes.

De plus, notre vérification a consisté à nous assurer que le calcul de l'aide financière respectait les dépenses admissibles et le montant maximal prévu au programme et qu'une documentation adéquate de ce calcul était versée au dossier. Nous nous sommes rendus compte que les dossiers ne comportaient pas de trace visuelle confirmant le calcul de l'aide financière. Par ailleurs, pour deux dossiers, nous avons constaté que le montant de l'aide financière accordé ne respectait pas la nature des dépenses admissibles prévues au programme ainsi que le montant maximal prévu. À notre avis, une documentation de l'analyse réalisée permettrait de faire preuve d'une plus grande transparence quant au choix des organismes soutenus.

Quant au volet Événements culturels en développement, le responsable du programme affirme qu'une fiche d'évaluation est produite, mais non conservée. Par conséquent, notre vérification ne nous a pas fourni l'assurance que l'analyse des dossiers et la détermination de l'aide financière s'appuyaient sur des paramètres objectifs. De plus, nous n'avons pas retracé de documentation permettant de démontrer la relation entre la note d'évaluation, le montant de l'aide demandé et le montant accordé. Selon les informations obtenues, les dossiers sont discutés par un comité de sélection composé de représentants du Bureau des festivals et d'une personne du milieu. Tout comme dans le cas du volet précédent, nous sommes d'avis qu'une documentation de l'analyse réalisée permettrait de faire preuve d'une plus grande transparence quant au choix des organismes soutenus.

Recommandation

En vue de démontrer que toutes les demandes ont été traitées uniformément et dans un souci de transparence, nous recommandons que le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie mette en place un processus permettant de documenter le travail d'analyse des demandes reçues notamment :

- en ce qui a trait à la présence des documents requis;
- du respect de l'ensemble des critères d'admissibilité;
- de l'évaluation des projets à partir des critères d'évaluation prévus au programme;
- du calcul de l'aide financière.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Le Service bonifiera et systématisera certaines de ses pratiques de gestion. Ainsi, les actions suivantes seront mises en œuvre :

- *Présence des documents requis :*
 - *mettre en place une fiche de réception des demandes validant la présence des documents exigés dans chacun des dossiers;*
 - *faire la modification permettant de documenter la non-admissibilité d'un projet, s'il y a lieu, dans le système de gestion des programmes (base de données);*
- *Respect de l'ensemble des critères d'admissibilité :*
 - *mettre en place une fiche validant le respect des conditions d'admissibilité pour chacun des dossiers;*
- *Évaluation des projets à partir des critères d'évaluation prévus au programme :*
 - *conserver, dans les dossiers, les copies de format papier des fiches d'évaluation listant les critères, les pointages et les commentaires des comités d'évaluation;*
- *Calcul de l'aide financière :*
 - *maintenir les critères qualitatifs d'évaluation permettant déjà de justifier la dotation financière d'un projet. Renforcer l'analyse quantitative des dépenses admissibles au projet et documenter les critères qualitatifs. Consigner ces informations sur la fiche d'évaluation. »*

(Échéancier prévu : printemps 2005)

Estimation des coûts relatifs au soutien technique

En plus du soutien financier accordé aux festivals et événements culturels, le Bureau des festivals fournit un soutien technique et logistique.

Or, parmi les autres facteurs à considérer au moment de la détermination du montant de l'aide financière, les Programmes de soutien aux festivals et aux événements culturels stipulent que l'importance du soutien technique accordé par la Ville est considérée. Nous n'avons pu nous assurer que des critères objectifs permettaient de considérer ces coûts aux fins du calcul de l'aide financière, étant donné que celui-ci n'est pas documenté. De plus, nous avons constaté qu'aucune compilation formelle des coûts relatifs au soutien technique et logistique n'était réalisée. Par conséquent, il est actuellement difficile de considérer ces coûts aux fins du calcul de l'aide financière. Au cours de nos travaux de vérification, la DGTI était à mettre en fonction une application informatique permettant aux services municipaux de comptabiliser les coûts relatifs aux festivals et événements. Nous sommes cependant d'avis que ces coûts devraient être évalués dans les plus brefs délais, et ce, pour chaque festival et événement, car ils peuvent s'avérer importants dans certains cas. À titre d'exemple, pour un des dossiers examinés, l'organisme recevait une contribution financière de 35 000 \$ alors que les coûts relatifs au soutien technique assumés par la Ville totalisaient tout près de 200 000 \$.

De plus, cette information devrait être divulguée dans les sommaires décisionnels au moment de l'approbation des demandes de soutien par le comité exécutif ou par le conseil municipal, afin de les informer sur l'importance des coûts. La divulgation d'une information complète sur les coûts réels des festivals et des événements permettrait aux instances décisionnelles d'évaluer les différentes avenues possibles quant à la prise en charge de ces coûts. Selon des estimations préliminaires du Service, les coûts du soutien technique seraient de l'ordre de 3 M\$ à 5 M\$ par année.

Recommandations

Nous recommandons que le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie procède, lorsque requis, à l'estimation des coûts relatifs au soutien technique assumés par la Ville, et ce, pour chacun des organismes soutenus.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Le Service, de concertation avec les services municipaux et les arrondissements concernés étendra cette pratique (estimation des coûts) à l'ensemble des festivals et événements (ou lorsque requis), les actions suivantes seront mises en oeuvre :

- adapter la fiche d'estimation des coûts pour l'ensemble des festivals et événements;
- amorcer les démarches auprès des services municipaux, des arrondissements et des organismes impliqués dans le soutien aux festivals et aux événements et planifier avec eux les mécanismes de collecte des données et de suivi nécessaires à l'estimation des coûts;
- évaluer les ressources humaines et financières requises au Service et recommander à l'administration municipale, s'il y a lieu, les mesures administratives nécessaires quant à l'application de la recommandation du vérificateur général. »

(Échéancier prévu : printemps 2005)

De plus, nous recommandons que le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie divulgue systématiquement cette information sur les sommaires décisionnels en vue de fournir une information complète sur l'importance du soutien accordé et qu'une décision éclairée soit prise par les autorités municipales.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Dans le but de divulguer systématiquement cette information, les actions suivantes seront mises en oeuvre :

- inscrire cette information dans les sommaires décisionnels relatifs à l'octroi financier;
- étendre cette pratique à l'ensemble des festivals et événements lorsque les données seront disponibles (voir actions correctrices au point précédent).

Par ailleurs, il faut souligner que, pour les festivals et événements culturels qui occupent le domaine public de façon ponctuelle, les coûts seront comptabilisés a posteriori lorsque ceux-ci seront disponibles (puisque ces coûts ne peuvent être anticipés) et déposés au dossier. »

(Échéancier prévu : printemps 2005)

Soutien discrétionnaire – organismes sociocommunautaires

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que des organismes ont été soutenus sur une base discrétionnaire en 2004, par la Direction des affaires interculturelles, à la demande du Cabinet du maire et du comité exécutif. Le budget prévu pour ce type de soutien discrétionnaire provient des dépenses générales d'administration (compte 1911) et s'élevait à 300 000 \$ en 2004.

Parmi ces demandes de soutien pour des communautés ethnoculturelles, plusieurs proviennent d'organismes sociocommunautaires qui avaient été refusées dans le cadre du Programme de soutien aux festivals et aux événements culturels (volet I et II), ce type d'organisme n'y étant pas admissible. D'autres demandes ont été adressées directement au Cabinet du maire et au comité exécutif. Selon les informations obtenues, un soutien discrétionnaire pour des organismes de même type aurait été accordé en 2003. Cependant, nous n'avons pu obtenir la somme en cause, car cette information n'aurait pas été compilée.

En ce qui concerne les demandes soutenues en 2004, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'appel de candidatures. De plus, elles ne sont pas encadrées dans un programme comportant un objectif, des critères d'admissibilité, des critères d'évaluation, des critères pour déterminer l'aide financière, une liste de documents à produire par l'organisme, des règles portant sur l'affectation des sommes versées ainsi que sur la production de bilans. Nous sommes d'avis que des règles claires devraient permettre d'encadrer ce type de soutien.

D'ailleurs, dans sa proposition de politique de développement culturel, la Ville reconnaît qu'il n'y avait pas de véritable programme à cet effet et que cette anomalie devait être corrigée. Elle s'est d'ailleurs engagée à élaborer un programme d'aide financière aux événements culturels mettant en valeur la diversité ethnoculturelle montréalaise et le patrimoine et les traditions populaires des communautés ethnoculturelles. Au moment de notre vérification, le responsable du Bureau des festivals nous a informés qu'il travaillait à mettre sur pied un nouveau programme en collaboration avec la Direction des affaires interculturelles et qu'un projet devait être présenté à l'administration municipale.

Recommandations

Nous recommandons que le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie, en collaboration avec la Direction des affaires interculturelles, poursuivent ses démarches pour juger de la pertinence de mettre en place un programme d'aide financière aux événements culturels mettant en valeur la diversité ethnoculturelle.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Le Service, en concertation avec la Direction des affaires interculturelles, poursuit actuellement des démarches pour juger de la pertinence de mettre en place un programme d'aide financière aux événements culturels. » **(Échéancier prévu : printemps 2005)**

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité culturelle

« Nous souscrivons à cette recommandation. Nous travaillerons en collaboration avec le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie dans les démarches permettant de juger de la pertinence de mettre en place un programme d'aide financière aux événements culturels. » **(Échéancier prévu : printemps 2005)**

Si l'administration municipale juge du bien-fondé de ce programme, nous recommandons que le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie, en collaboration avec la Direction des affaires interculturelles, établissent des règles claires permettant d'encadrer le soutien.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Dans le cas où l'administration municipale juge du bien-fondé de ce programme, le Service s'assurera que l'ensemble des recommandations du vérificateur général et des actions correctrices identifiées dans ce plan d'action serviront à l'établissement de règles claires permettant d'encadrer le soutien aux festivals et événements culturels. » **(Échéancier prévu : printemps 2005)**

Actions proposées par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité culturelle

« Nous souscrivons à cette recommandation. Si l'administration municipale juge du bien-fondé de ce programme, nous travaillerons en collaboration avec le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie dans l'établissement de règles claires permettant d'encadrer le soutien. » **(Échéancier prévu : printemps 2005)**

Suivi exercé sur les projets soutenus

Un suivi doit être exercé sur la réalisation des projets et des événements soutenus, notamment en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs prévus par l'organisme ainsi qu'à l'utilisation des sommes versées. Pour ce faire, les protocoles d'entente conclus entre les parties doivent prévoir la réalisation d'objectifs énoncés en des termes suffisamment clairs et mesurables ainsi qu'une reddition de comptes par l'organisme en vue de démontrer l'atteinte des objectifs prévus ainsi que l'utilisation des sommes versées. Un processus doit permettre de documenter le suivi exercé sur les projets soutenus.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné si les protocoles d'entente comportaient des objectifs mesurables et des clauses de reddition de comptes. Nous nous sommes également assurés qu'un suivi sur l'atteinte des objectifs était réalisé et qu'il faisait l'objet d'un processus documenté.

Objectifs prévus par les organismes soutenus

De façon générale, pour les programmes de soutien gérés par le Service, l'organisme est tenu de fournir, parmi les documents demandés, une description du projet comprenant, entre autres, les objectifs de ce projet.

En ce qui concerne le Programme de soutien au développement des organismes culturels montréalais, le programme officiel spécifie que la clarté des objectifs et des résultats attendus ainsi qu'une définition précise du public ciblé sont des atouts importants au moment de l'évaluation du dossier. Des exemples y sont d'ailleurs fournis tels que le nombre de spectateurs ou de visiteurs rejoints, le segment de clientèle ou groupe d'âge visé. On y suggère également d'indiquer par quels moyens l'organisme compte y arriver, dans quel quartier, etc. Pour les dossiers examinés dans les volets I et III de ce programme, nous avons d'ailleurs constaté que plusieurs organismes avaient formulé, pour leur projet, des objectifs mesurables assortis d'un plan d'action en vue de les réaliser.

En ce qui concerne le Programme de soutien aux festivals et aux événements culturels, nous avons constaté que les objectifs fournis par les organismes n'étaient pas toujours présentés en des termes mesurables et que des indicateurs de performance n'étaient pas toujours formulés clairement. À titre d'exemple, un des organismes présentait l'objectif de son projet comme étant de « présenter une programmation diversifiée qui met de l'avant la merveilleuse complexité du travail cinématographique ». Bien que nous sommes conscients que des objectifs qualitatifs peuvent être considérés, la formulation d'un tel objectif n'est pas mesurable et par conséquent, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure celui-ci aura été atteint au terme du projet.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que la formulation des objectifs fournis par les organismes doit être en ligne avec les objectifs du programme. Or, à la lecture des programmes, nous constatons que ceux-ci ne sont pas formulés en des termes précis, permettant d'en mesurer facilement les résultats atteints.

En conclusion, bien que des objectifs qualitatifs peuvent être considérés dans certains cas, nous sommes d'avis que les objectifs de programme formulés en des termes précis et mesurables devraient être privilégiés et permettraient plus facilement aux organismes de fournir, à leur tour, des objectifs plus précis à l'égard des événements ou des projets soutenus.

Recommandations

Nous recommandons que le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie revoie la formulation des objectifs pour l'ensemble de ses programmes et volets afin que ceux-ci soient formulés en des termes plus précis et permettant la mesure des résultats attendus.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Le Service a réalisé, en 2004, en partenariat avec le MCCQ, une étude bilan des programmes financés conjointement par les deux gouvernements. Cette évaluation des programmes d'accès aux arts et à la culture était déjà prévue à l'Entente de développement culturel MCCQ-Ville 2000-2005. L'orientation des partenaires à l'égard des programmes rejoint la préoccupation exprimée dans le rapport du vérificateur général.

Ainsi, et tel que recommandé dans le rapport de la firme Sogemap, coordonné par la Direction du développement culturel et des bibliothèques et intitulé Évaluation des programmes d'accès aux arts et à la culture inscrite à l'Entente de développement culturel 2000-2005, les actions suivantes seront prises :

- établir dans les prochains programmes des cibles mesurables visant l'atteinte des objectifs de ces programmes;*
- orienter le suivi des projets en fonction d'une gestion par résultats.*

En ce qui concerne les Programmes de soutien aux festivals et aux événements culturels, l'ensemble de ces programmes a été révisé à la demande de l'administration municipale en 2004. Ils sont actuellement en processus de validation. Dans ce contexte, la révision des objectifs ainsi que l'ajout de cibles mesurables visant l'atteinte des objectifs sont également à l'étude. »

(Échéancier prévu : printemps 2005)

Par ailleurs, nous recommandons à la Direction des événements et des équipements — Ville qu'elle précise, aux organismes soutenus par son programme, ses attentes en termes d'objectifs mesurables afin d'en faciliter la mesure au moment de la réception des bilans de réalisations.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« La Direction des événements et des équipements – Ville portera à la connaissance des organismes les objectifs de ces Programmes de soutien aux festivals et aux événements. » (Échéancier prévu : printemps 2005)

Bilans produits par les organismes

En ce qui concerne la reddition de comptes, une obligation de produire des bilans par l'organisme est prévue aux ententes entre les parties. Ainsi, dans le cas du volet I du Programme de soutien des grands festivals et des événements culturels, le protocole d'entente prévoit qu'un bilan financier doit être transmis dans les 60 jours après la tenue de l'événement. Dans les autres cas, l'entente entre les parties prévoit qu'un bilan des réalisations et un compte rendu financier du projet soutenu doit être produit dans les trois mois suivant la réalisation, faute de quoi l'organisme ne pourra bénéficier d'une autre subvention.

Selon le processus du Service, au moment de la réception des bilans, les représentants du Service remplissent une fiche bilan comportant les éléments suivants : bilan financier déposé, visibilité de la Ville, visibilité du Ministère (selon le cas), public rejoint et autres commentaires.

Au cours de notre vérification, nous nous sommes assurés que des contrôles suffisants avaient été mis en place en vue de recevoir ces bilans tel que prévu aux programmes et qu'une analyse documentée de ces bilans était réalisée.

Pour les dossiers examinés, dans le Programme de soutien au développement des organismes culturels (volet I et volet III), les projets étaient en cours de réalisation et par conséquent des bilans n'avaient pas été reçus au moment de notre vérification. Toutefois, pour les organismes qui avaient également été soutenus en 2003, nous avons constaté qu'un bilan des réalisations et un compte rendu financier avaient été reçus selon les délais prévus à l'entente. À la suite de l'examen de l'analyse des bilans reçus, nous avons constaté que des commentaires sont fournis sur l'atteinte des objectifs prévus par l'organisme. De plus, pour ce type de projets soutenus, nous avons constaté qu'il était possible d'obtenir une assurance que les sommes avaient été utilisées aux fins prévues.

En ce qui concerne le Programme de soutien des grands festivals et des événements culturels (volet des grands festivals et des événements culturels spéciaux), nos tests ont révélé que 7 organismes sur 10 n'avaient pas fait parvenir leur bilan relatif aux événements 2004 tel que prévu au protocole d'entente. Au moment de notre vérification, des lettres de rappel sur la tenue des événements 2003 ont été transmises en octobre 2004. En outre, nous avons constaté que des lettres de rappel concernant la tenue des événements 2004 n'avaient pas été préparées. Nous sommes d'avis qu'un contrôle suffisant n'est pas exercé sur la réception des bilans des organismes soutenus dans le cadre du présent volet. Comme les organismes de ce volet sont soutenus de façon récurrente et que parmi les documents demandés figure notamment la copie des derniers états financiers vérifiés, par conséquent, la plupart des organismes font parvenir leur bilan au cours de la demande de soutien suivante.

Comme la plupart des bilans 2004 n'étaient pas reçus, nous avons examiné l'analyse des bilans 2003. L'examen des dossiers nous a révélé que peu d'information qualitative et quantitative y est consignée. À la réception des bilans, les agents de développement culturel inscrivent un bref commentaire sur la fiche bilan, tel que « bon bilan » ou, dans d'autres cas, aucun commentaire n'y figure. Les agents de développement culturel nous ont mentionné que l'encadrement logistique et technique des festivals et événements culturels prenait une part considérable de leur temps et qu'ils ne faisaient pas d'analyse réelle des bilans fournis par les organismes (par exemple, atteinte des objectifs quant au public rejoint). Cependant, des analyses ponctuelles sont réalisées à la suite des demandes de la Direction ou de l'administration municipale. Par ailleurs, nous avons constaté qu'aucun contrôle spécifique n'était en place en vue de s'assurer que les contributions versées étaient utilisées aux fins prévues.

Par ailleurs, comme le soutien accordé dans ce volet s'inscrit dans le cadre d'un programme, lequel comporte un objectif général et des objectifs spécifiques, nous sommes d'avis que les organismes soutenus devraient non seulement avoir à fournir un bilan financier, mais également un bilan des réalisations dans lequel seraient démontré dans quelle mesure les résultats attendus ont été atteints.

En ce qui concerne le volet II de ce programme, nous avons constaté que des lettres de rappel pour la tenue des événements 2004 avaient été envoyées en septembre 2004, lorsque le délai prévu au formulaire d'inscription était expiré. Cependant, en ce qui concerne l'analyse des bilans, la même façon de faire prévaut que pour le volet I.

Nous sommes d'avis qu'une analyse des bilans devrait être réalisée systématiquement pour chacun des dossiers tout en considérant l'importance relative du montant versé. Ces bilans pourraient permettre de comparer la performance d'un organisme au fil des ans et également permettre de comparer les organismes entre eux et même de modifier l'importance du soutien et, à la limite, d'éliminer ce soutien. Finalement, l'analyse des bilans devrait permettre d'évaluer dans quelle mesure l'événement ou le projet a permis d'atteindre les objectifs attendus.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction des événements et des équipements — Ville élabore un processus documenté lui permettant d'obtenir tant les bilans financiers que les bilans de réalisations et procède à leur analyse en vue de mesurer l'atteinte des résultats attendus par les organismes et d'obtenir une assurance suffisante que les contributions ont été utilisées aux fins prévues.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Afin d'établir un processus documenté, les actions suivantes seront prises :

- revoir les fiches bilan et d'évaluation, dans le système de gestion de demandes de subvention, en adaptant ces fiches aux besoins du Bureau des festivals et ceux exprimés par le vérificateur général;*
- évaluer les ressources humaines et financières requises au Service et recommander à l'administration municipale, s'il y a lieu, les mesures administratives nécessaires à l'application de la recommandation. »*

(Échéancier prévu : printemps 2005)

Évaluation des résultats atteints par les programmes et reddition de comptes

Pour que la Direction du Service et les gestionnaires puissent évaluer dans quelle mesure le soutien aux organismes permet de rencontrer les objectifs des divers programmes en vertu desquels il est versé, des mécanismes de reddition de comptes systématiques et permanents doivent exister pour en

informer l'administration municipale. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et inclure des renseignements pertinents sur l'évaluation des résultats atteints au cours de la période couverte.

Actuellement, deux rapports regroupant l'ensemble des programmes de soutien sont produits à la Direction du Service. Dans le premier cas, il s'agit d'un rapport statistique sur le soutien accordé aux organismes comportant les informations suivantes : le nom des organismes, le montant accordé et le programme en vertu duquel ces soutiens ont été versés. Dans le deuxième cas, le rapport porte sur l'évolution des programmes de soutien (par volet) depuis les dernières années, notamment en ce qui concerne les demandes et les montants reçus ainsi que les demandes et les montants acceptés.

À l'automne 2004, une évaluation des programmes inscrits dans l'Entente sur le développement culturel 2000-2005 a été réalisée. Ce mandat découlait du contrat de ville (volet accès à la culture) et devait permettre d'évaluer tous les programmes inscrits dans l'entente, en vue de reconduire les programmes dans leur forme actuelle ou dans une nouvelle version. Les conclusions de cette évaluation vont dans le même sens que nos observations et recommandations.

Nous sommes conscients qu'un travail de réflexion doit être entrepris, mais nous croyons que cet exercice est essentiel afin de s'assurer dans quelle mesure les objectifs des programmes ont été atteints. L'évaluation des résultats atteints permettrait d'évaluer la pertinence de maintenir ou non les programmes et d'apporter les modifications qui s'imposent.

Recommandation

Nous recommandons au Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie de rendre compte à l'administration municipale de l'évaluation des programmes au regard des résultats atteints afin de s'assurer qu'ils répondent toujours à leurs priorités.

Actions proposées par le Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie

« Le Service rendra compte à l'administration municipale de l'évaluation des programmes par les actions suivantes :

- *poursuivre la révision de l'ensemble des programmes de soutien financier aux festivals et aux événements culturels. Les programmes sont actuellement en processus de validation; (**Échéancier prévu : printemps 2005**)*

- *évaluer les effets en ressources financières, de l'embauche d'une firme extérieure qui procéderait à l'évaluation des programmes de soutien financier aux festivals et aux événements culturels et recommander à l'administration municipale, s'il y a lieu, les mesures administratives nécessaires; (Échéancier prévu : printemps 2005)*
- *fournir au directeur général de la Ville, dans sa préparation du rendez-vous du Maire, un état annuel de la situation des programmes de soutien financier afin de s'assurer qu'ils répondent aux priorités municipales. Dans la foulée des engagements de la Proposition de politique culturelle (recommandations 42 et 38); (Échéancier prévu : 2006)*
- *confier à une firme externe, sur une base triennale, en collaboration avec le MCCQ, une évaluation des programmes de l'Entente de développement culturel 2000-2005 afin de bonifier la gestion de ces programmes et d'accroître le taux de satisfaction de la clientèle. » (Échéancier prévu : lors de la prochaine évaluation des programmes en 2008).*

GESTION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES – SERVICE DE LA SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

CONTEXTE

Le Service de la sécurité incendie de Montréal (SSIM) a, pour mission, entre autres, de sauvegarder la vie, de protéger les biens et de préserver l'environnement des citoyens et des visiteurs par la prévention et par des interventions lors des sinistres. Pour réaliser sa mission, le SSIM a évalué les risques et déterminé, en conséquence, les ressources nécessaires pour y faire face (par exemple, nombre de casernes, de véhicules et de pompiers).

Depuis la réorganisation territoriale survenue en janvier 2002, les effectifs pompiers de l'ensemble des ex-municipalités de l'île de Montréal ont été regroupés au sein du SSIM. Ainsi, ce dernier dispose maintenant de 2 300 pompiers (pompiers, lieutenants et capitaines). De ce nombre, 1 888 sont nécessaires pour répondre aux besoins des opérations, 351 pour pallier aux absences (vacances, maladies, accidents de travail et postes vacants) et 61 pour assurer un service de soutien aux opérations (centre de formation et services techniques). Ces ressources sont affectées aux 142 véhicules d'incendie répartis dans 65 casernes.

À chaque quart de travail, un relevé des effectifs disponibles est effectué et comparé aux effectifs requis. Lorsque les effectifs sont insuffisants et que des mesures d'atténuation ont été prises, du temps supplémentaire doit être effectué (le temps supplémentaire est rémunéré au taux et demi du taux horaire). Cette situation se produit tout au long de l'année, mais de façon plus accentuée au cours de la période estivale (mai à septembre), compte tenu des vacances.

En 2003, la compilation des données sur la rémunération des pompiers indique que le temps supplémentaire s'élève à environ 12 M\$. De ce montant, 7 M\$ ont été traités par le système de paie de l'ex-Ville de Montréal et 5 M\$ par les systèmes de paie des ex-municipalités de banlieue. Le budget de temps supplémentaire de 2004 et 2005 s'élève respectivement à 9,6 M\$ et 11,5 M\$.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

La vérification a consisté à examiner les contrôles mis en place pour s'assurer que le temps supplémentaire est justifié et autorisé, que des analyses appropriées sont effectuées en vue d'en contrôler sa réalisation, que des rapports de gestion font état de la situation et, s'il y a lieu, que des plans d'action pertinents sont élaborés.

Nos travaux ont principalement porté sur le temps supplémentaire réalisé par les effectifs pompiers au cours de l'année 2003 et de la période du 1^{er} janvier au 31 août 2004.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Systeme d'information

À la suite de la réorganisation territoriale survenue en janvier 2002, le SSIM a intégré l'ensemble des effectifs pompiers sur le territoire de l'île de Montréal. Malgré cette intégration, la paie des employés pompiers a cependant continué d'être produite par chacune des ex-municipalités concernées en attendant l'harmonisation des conventions collectives de l'ensemble des employés pompiers. Cette harmonisation s'est concrétisée en septembre 2003, à la suite de la signature d'une nouvelle convention collective.

En mars 2004, le comité exécutif a alors autorisé une dépense de 363 900 \$ pour la création de six postes temporaires en vue d'intégrer dans le système de paie de l'ex-Ville de Montréal les données sur l'assiduité des quelque 700 pompiers encore payés par les arrondissements issus des ex-municipalités de banlieue. En septembre 2004, le SSIM avait effectué l'intégration de la paie des pompiers de quatre arrondissements.

Des sommes additionnelles seront nécessaires en 2005 et 2006 pour compléter la réalisation de ce projet et assurer le traitement régulier de la paie en attendant la mise en fonction du système intégré de gestion (SIMON).

Entre temps, le SSIM doit continuer de cumuler ses informations sur le temps supplémentaire à partir de diverses sources, dont les systèmes de paie et de gestion du temps de l'ex-Ville de Montréal et des arrondissements, et le système qui permet d'estimer le taux d'absence et la dépense en temps supplémentaire à partir des feuilles de répartition des effectifs de la Division de la prévention et de l'intervention.

Compte tenu que la paie des pompiers est traitée par plusieurs systèmes et que ceux-ci ne produisent pas tous le même type d'information, le SSIM ne dispose pas de certaines données sur la rémunération de l'ensemble des pompiers, ce qui rend plus difficile la gestion du temps supplémentaire.

Mentionnons également que les évaluations sur le taux d'absence et la dépense en temps supplémentaire sont transmises à la Direction du SSIM sous forme de graphiques et de tableaux, mais ne sont pas accompagnées d'explications découlant des principaux problèmes rencontrés et des analyses effectuées.

Ainsi, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir d'explications suffisantes justifiant les variations importantes dans les évaluations de temps supplémentaire, de 2003 à 2004.

À notre avis, la préparation périodique de rapports de gestion plus complets permettrait d'exercer un meilleur contrôle sur la réalisation du temps supplémentaire, de mieux comprendre ses causes et d'identifier plus facilement les mesures susceptibles de le réduire ou de limiter son augmentation.

Recommandations

Nous encourageons le Service de la sécurité incendie de Montréal à poursuivre l'intégration des systèmes de paie et d'assiduité des pompiers afin de disposer, dans les plus brefs délais, des renseignements pertinents à une gestion avisée du temps supplémentaire.

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« Depuis plus d'un an, le SSIM a entrepris d'intégrer la gestion de la paie et de l'assiduité de tous les pompiers dans un système unique, celui de l'ex-Ville de Montréal.

Pour l'année 2004, le SSIM a obtenu les sommes nécessaires. Par ailleurs, les sommes requises pour assurer la suite de l'activité n'ont pas été octroyées dans le cadre du budget 2005. De nouvelles représentations seront bientôt faites auprès du directeur général de la Ville.

Les étapes du plan d'action de cette intégration sont les suivantes :

- *réévaluation des besoins et représentations; (**Échéancier prévu : février 2005**)*
- *intégration des employés pompiers et membres de l'état-major des ex-villes de banlieues. »*
*(**Échéancier prévu : décembre 2005**)*

Nous recommandons que le Service de la sécurité incendie de Montréal modifie ses rapports de gestion afin de faire état des résultats des analyses effectuées en vue de déterminer les plans d'action qui s'imposent pour mieux cibler les causes à l'origine de l'augmentation du temps supplémentaire.

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« Dans l'attente de l'intégration complète des informations dans un système unique, le SSIM a étendu à l'ensemble du service son relevé de répartition quotidienne du personnel, lequel recense, dans chacune des casernes, le nombre d'employés présents (temps régulier et temps supplémentaire) et absents (vacances, maladie, accident, formation, etc.), de façon à assurer le déploiement de la flotte de véhicules. Cette source d'information n'est précise qu'au moment des relèves (7h et 17h); tous les autres mouvements de personnel qui surviennent après la répartition initiale n'y sont pas répertoriés. C'est ce qui explique l'écart entre le taux d'absence qui y est compilé et celui issu des systèmes corporatifs. Cette information issue de la répartition quotidienne, la seule actuellement disponible, sert aux analyses et à la production des rapports acheminés à la Direction. L'information issue des systèmes corporatifs n'est produite que sur une base annuelle.

De plus, pour les employés intégrés dans le système de paie de l'ex-Ville de Montréal, le SSIM dispose de codes de raison justifiant le temps supplémentaire. Cependant, ces données sont partielles (environ deux tiers des employés pompiers y figurent) et ne permettent donc pas, sauf par extrapolation, d'effectuer des analyses complètes.

Il faut également mentionner que la Direction des opérations reçoit quotidiennement ce relevé de répartition et que les gestionnaires responsables de la répartition signalent régulièrement les difficultés rencontrées et leurs suggestions pour éviter et réduire le temps supplémentaire. À cela s'ajoute, sur une base mensuelle, un autre rapport illustrant plus spécifiquement l'évolution des dépenses en temps supplémentaire.

Plan d'action :

- *intégration de l'ensemble des informations et analyses disponibles; (**Échéancier prévu : avril 2005**)*
- *détermination des analyses additionnelles à effectuer, une fois l'intégration des paies terminée; (**Échéancier prévu : octobre 2005**)*
- *modification au rapport de gestion acheminé à la Direction du SSIM. » (**Échéancier prévu : février 2006**)*

Budget

Le SSIM prépare son budget de concert avec le Service des finances. En effet, le SSIM transmet au Service des finances les informations sur ses effectifs et le nombre de camions d'intervention et à partir de ces informations et des données sur les absences, celui-ci détermine, entre autres, le budget en temps régulier et en temps supplémentaire du SSIM.

Au cours de la réalisation de nos travaux de vérification sur la préparation du budget, les gestionnaires du SSIM ont mentionné que le budget de temps supplémentaire n'est pas préparé à partir des données les plus récentes relativement aux absences. Par conséquent, au cours des années 2002, 2003 et 2004, des écarts budgétaires défavorables en temps supplémentaire ont été constatés pour la rémunération des pompiers (pompiers, lieutenants, capitaines et membres de l'état-major).

D'ailleurs, en avril 2004, le directeur du SSIM écrivait au directeur des Finances pour lui mentionner que la plus grande source d'insuffisance budgétaire pour son service réside dans le temps supplémentaire effectué par les effectifs pompiers. Il ajoutait que le taux d'absence des employés pompiers est le principal élément qui conditionne le niveau des dépenses de temps supplémentaire et que la méthode actuellement utilisée pour évaluer le taux d'absence ne tient pas compte des données les plus récentes. En effet, au moment de la confection du budget, l'hypothèse des absences actuellement retenue correspond à la moyenne observée au cours des deux dernières années complètes précédant l'élaboration du budget. Ainsi, pour déterminer le budget du temps supplémentaire 2005, on utilise la moyenne des années 2002 et 2003. Or, au cours des dernières années, le niveau des absences n'a cessé de croître et la récente convention collective, de par l'impact de la Loi sur les normes du travail, a ajouté aux possibilités d'absences des employés pompiers.

L'évolution des absences auxquelles le directeur du SSIM fait référence est exprimée en personnes/année et ne porte que sur les pompiers payés par le système de paie de l'ex-Ville de Montréal (environ 1 600 pompiers sur les quelque 2 300 que compte l'actuel SSIM). L'examen de ces données nous indique, entre autres, que l'accroissement du nombre de maladies à court et à long terme et des accidents de travail depuis 1998 a contribué à faire augmenter le taux d'absence de 15,8 % à 19,8 %. En ce qui concerne le taux réel d'absence des effectifs dont la paie est traitée par les arrondissements issus des ex-municipalités de banlieues, la donnée n'est pas disponible et, par conséquent, on ne connaît pas son impact sur le taux de 19,8 %.

Compte tenu de l'augmentation de ce taux d'absence, le SSIM a entrepris, en mai 2004, un programme d'assignation temporaire des employés en accident de travail. Nous encourageons le Service à poser d'autres gestes analogues afin de réduire davantage ce taux. À titre d'exemple, des analyses plus poussées des absences en maladie pourraient être effectuées et un programme de gestion de la présence au travail devrait être implanté.

Il est effectivement possible qu'une augmentation du budget du temps supplémentaire soit requise pour tenir compte de l'accroissement du taux d'absence des employés pompiers. Cependant, avant de faire des représentations auprès du Service des finances pour obtenir des crédits supplémentaires, le Service doit s'assurer qu'il a pris tous les moyens à sa disposition en vue de réduire le taux d'absence et d'ainsi limiter l'importance des dépenses en temps supplémentaire.

Recommandations

Nous recommandons que le Service de la sécurité incendie de Montréal effectue les analyses nécessaires pour identifier les causes de l'augmentation du taux d'absence et les mesures à prendre en vue de le réduire.

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« D'entrée de jeu, mentionnons que les dispositions de la nouvelle convention collective ajoutent à la quantité de certains congés et avantages.

D'un autre côté, le service dispose d'informations partielles (environ deux tiers des employés pompiers) qui ne permettent pas, sauf par extrapolation, d'effectuer les analyses appropriées. Dans l'attente d'une information intégrée, le SSIM procède tout de même à des analyses et entreprend des actions correctives. En effet, sachant que l'augmentation du taux d'absence est essentiellement attribuable aux maladies à court et à long terme et aux accidents de travail, des démarches ont déjà été entreprises pour en cerner les problématiques.

Plan d'action :

- *demande d'information au Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle et aux ex-banlieues sur les motifs des absences (maladies CT et LT); analyse des informations; (**Échéancier prévu : mars 2005**)*
- *élaboration et mise en place de mesures correctrices. » (**Échéancier prévu : mai à décembre 2005**)*

Par la suite, le Service devrait, de concert avec le Service des finances, déterminer la méthode la plus appropriée pour évaluer le plus fidèlement possible le budget de temps supplémentaire.

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« Au cours des dernières planifications budgétaires, des représentations ont été faites auprès de l'Administration et du Service des finances pour revoir la budgétisation de la masse salariale des pompiers en considérant une période de référence plus récente quant au taux d'absence observé. Jusqu'à ce jour, elles n'ont pas permis les ajustements nécessaires pour pallier les insuffisances.

Comme la masse salariale pompiers est budgétisée au net (des ponctions de plusieurs MM\$ sont effectuées a priori dans le budget du Service pour escompter les économies potentielles liées aux pompiers absents en maladie à court et à long terme), la marge de manœuvre pour assumer des dépassements causés par la non-réalisation des hypothèses de budgétisation retenues est à toute fin pratique inexistante

Plan d'action :

- *nouvelle sensibilisation auprès de l'Administration et du Service des finances. » (Échéancier prévu : mai 2005)*

Convention collective

À la suite de l'adoption de la loi créant la nouvelle Ville de Montréal, les conventions collectives applicables aux employés pompiers sont venues à échéance le 30 avril 2002. En mai 2002, des pourparlers entre la Ville et l'Association des pompiers de Montréal ont alors été entrepris en vue de conclure une nouvelle convention pour l'ensemble des effectifs pompiers. Une entente de principe est intervenue en juin 2003 et en septembre de la même année, cette entente était approuvée par le comité exécutif. La nouvelle convention porte sur la période du 1^{er} mai 2002 au 31 décembre 2006.

Cadre financier

La convention collective inclut à l'annexe E un cadre financier faisant état des accroissements et des économies de coûts liés à l'application de la convention.

Les principaux facteurs d'augmentation des coûts ont été évalués par le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle et portent, entre autres, sur les augmentations salariales et l'amélioration du boni d'ancienneté alors que les facteurs d'économie ont été identifiés par le SSIM et sont liés à l'acceptation des fonctions supérieures par les employés, la mobilité du personnel entre les casernes et l'implantation d'une nouvelle structure au Service.

Aucun rapport n'a été préparé à l'intention du comité exécutif pour l'informer de la matérialisation des hypothèses qui ont servi à l'établissement du cadre financier. À notre avis, comme le comité exécutif a approuvé la convention et son cadre financier, il devrait être informé de son degré de réalisation.

Recommandations

Nous recommandons que le Service de la sécurité incendie de Montréal de concert avec le Service de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle produisent dans les meilleurs délais les rapports sur le degré de réalisation du cadre financier pour les années 2002 et 2003 et, par la suite, transmettent annuellement au comité exécutif un rapport afin de l'informer de la situation.

Si les hypothèses retenues pour l'établissement du cadre financier ne se sont pas matérialisées, des pistes de solution afin de corriger la situation devraient être identifiées et mises en œuvre.

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« Dans les conditions actuelles, en l'absence de système d'information intégrée, il est très laborieux, voire impensable, de refaire une évaluation exhaustive du coût réel de la convention collective des employés pompiers. Cependant, certaines constituantes peuvent être vérifiées de façon globale pour en cerner la tendance.

Les développements actuellement en cours, soit l'intégration de la paie de tous les employés pompiers et membres de l'état-major, de même que le développement du système intégré de gestion corporatif, feront en sorte que nous disposerons, pour les prochaines conventions collectives, des outils adéquats pour procéder à ces évaluations.

Plan d'action :

- *collecte générale des données dans toutes les organisations responsables de la paie d'employés pompiers (ex-Ville de Montréal et ex-villes de banlieues); (Échéancier prévu : mars 2005)*
- *analyse et production de rapports à l'Administration. » (Échéancier prévu : mai 2005)*

Temps compensé

Selon la convention collective, l'employé pompier qui effectue des heures supplémentaires peut, à sa demande et moyennant le consentement préalable du directeur ou de son représentant, être compensé en heures plutôt qu'en argent. Le temps remis équivaut alors à une fois et demie le nombre d'heures travaillées en temps supplémentaire.

La convention stipule également que la reprise en temps de ces heures accumulées est déterminée selon les besoins du SSIM, après entente avec le directeur ou son représentant. Les heures accumulées qui n'ont pu être prises au cours de l'année sont payées à l'employé pompier au cours du mois de janvier, au taux horaire en vigueur au 31 décembre précédent.

Selon les gestionnaires rencontrés, la reprise du temps compensé n'est pas autorisée au cours de la période estivale. En effet, durant cette période, il n'y a pas suffisamment de pompiers de remplacement pour combler toutes les absences et, par conséquent, du temps supplémentaire doit être effectué pour assurer le maintien de la couverture de risque prévu.

Cependant, l'article 8.04d de la convention collective indique que l'employé pompier peut s'absenter en 10 occasions par année, soit sans traitement ou en utilisant ses heures accumulées en crédit de maladie ou en utilisant ses heures accumulées en temps compensé pour remplir ses obligations reliées, entre autres, à la garde, à la santé ou à l'éducation de son enfant. Ainsi, en utilisant l'article 8.04d, l'employé pompier peut s'absenter, entre autres, au cours de la période estivale en utilisant ses heures accumulées en temps compensé.

Pour avoir une évaluation de l'importance du temps compensé repris au cours de la période estivale, nous avons fait produire un rapport à ce sujet à partir du système de gestion du temps de l'ex-Ville de Montréal, étant donné que l'ensemble des systèmes n'est pas encore intégré (le système de gestion du temps de l'ex-Ville de Montréal inclut 1 600 pompiers sur l'effectif total de 2 300 du SSIM).

Selon ce rapport, au cours de la période du 15 mai au 15 septembre 2004, les employés pompiers de l'ex-Ville de Montréal ont pris 23 500 heures dans leur banque d'heures accumulées en temps compensé.

Lorsque du temps supplémentaire est effectué pour combler une absence en temps compensé, il en résulte un coût additionnel pour le SSIM. En effet, comme le temps compensé équivaut à une fois et demie le nombre d'heures travaillées en temps supplémentaire et que, durant la période estivale, du temps supplémentaire (payé également une fois et demie du taux régulier) doit être effectué lorsqu'il est repris, le SSIM paie 50 % de plus lorsque les employés utilisent leurs heures accumulées en temps compensé et que du temps supplémentaire doit être effectué pour combler ces absences.

Comme la convention collective prévoit que le directeur du SSIM ou son représentant doit consentir à rétribuer l'employé pompier en heures plutôt qu'en argent, le SSIM pourrait décider de payer le temps supplémentaire plutôt que de permettre son accumulation en temps compensé étant donné que les employés reprennent certaines de ces heures au cours de périodes durant lesquelles il manque de personnel et que du temps supplémentaire doit être effectué. De plus, selon un responsable, comme le taux d'absence est en progression et que le nombre de pompiers a été réduit en 2004, il y a de moins en moins de périodes au cours de l'année où le temps compensé peut-être repris sans que du temps supplémentaire soit nécessaire pour combler les absences causées par la reprise de temps compensé.

Recommandation

Nous recommandons que le Service de la sécurité incendie de Montréal examine l'effet de la reprise du temps compensé sur l'ensemble de l'année et détermine la stratégie à adopter dans les circonstances afin de minimiser les conséquences sur le budget du Service.

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« Le SSIM est conscient de la problématique et il entend maintenir sa position actuelle qui vise à interdire le recours direct à l'utilisation des banques de temps compensé si cette utilisation occasionne du temps supplémentaire. Parallèlement, des gestes seront posés pour tenter de remédier à la situation.

Plan d'action :

- *obtention et analyse des données sur le temps compensé; (Échéancier prévu : février à mai 2005)*

- *détermination et mise en place des actions correctives. Advenant que les modifications requises ne puissent être réalisées, préparation, le cas échéant, soit pour discussion sur un des comités de travail mis en place dans le cadre de la nouvelle convention collective, soit en vue du prochain renouvellement de la convention collective, de pistes de modifications ou de négociation afin de revoir les dispositions prévues. » (Échéancier prévu : mai à décembre 2005)*

Répartition du temps supplémentaire

La convention collective prévoit que la répartition du temps supplémentaire est faite conformément à la directive administrative en vigueur et que toute modification à cette dernière doit faire l'objet d'une entente entre le SSIM et l'Association et être communiquée à l'employé pompier sous forme de directive.

Lorsque les effectifs du SSIM sont en deçà du seuil minimum requis et que du temps supplémentaire doit être effectué, le SSIM doit attribuer le temps supplémentaire conformément à cette directive. Selon les gestionnaires rencontrés, l'application de cette dernière fait en sorte que le temps supplémentaire est réalisé par du personnel de même niveau hiérarchique et non par du personnel qui pourrait agir en fonction supérieure. Par exemple, lorsqu'un lieutenant est absent, le temps supplémentaire est offert à un autre lieutenant plutôt que de faire appel à un pompier éligible au poste de lieutenant. Il en est de même pour le poste de capitaine. Ainsi, le temps supplémentaire est réalisé par du personnel dont le niveau salarial est plus élevé, ce qui contribue à augmenter la dépense.

Notons également que les ressources humaines prévues pour pallier aux absences (351 pompiers) ne comprennent pas d'officier mais uniquement des pompiers.

Recommandation

Nous recommandons que le Service de la sécurité incendie de Montréal explore les diverses possibilités de remplacement des officiers absents au meilleur coût possible

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« Le temps supplémentaire est administré selon une directive à laquelle la convention collective fait référence à l'article 4.08f.

Plan d'action :

- obtention et analyse des données sur les coûts de remplacement des officiers; (**Échéancier prévu : février à mai 2005**)
- détermination et mise en place des actions correctives. (**Échéancier prévu : mai à décembre 2005**)

Cette démarche implique de revoir tout le processus de comblement et de remplacement des postes d'officiers et de membres de l'état-major.

Advenant que les modifications requises ne puissent être réalisées, préparation, le cas échéant, soit pour discussion sur un des comités de travail mis en place dans le cadre de la nouvelle convention collective, soit en vue du prochain renouvellement de la convention collective, de pistes de modifications ou de négociation afin de revoir les dispositions prévues. »

Postes vacants

L'article 13.01 de la convention collective prévoit que tout poste permanent vacant le 1^{er} juin d'une année, chez les pompiers couverts par la convention collective, est comblé au plus tard le 30 septembre de la même année, sauf si le maintien d'un poste n'est plus justifié par les besoins du SSIM.

Au cours des deux dernières années, le SSIM a effectué le comblement de ses postes pompiers aux dates suivantes :

Comblement de postes	Nombre de pompiers recrutés
29 septembre 2003	77
15 décembre 2003	16
27 septembre 2004	48

Selon les données cumulées par le SSIM, le nombre de pompiers absents au cours de la période estivale est particulièrement élevé et du temps supplémentaire doit être effectué pour assurer le maintien du niveau de service prévu. Il est donc primordial que le SSIM dispose du plus grand nombre d'effectifs possibles au début de cette période afin d'effectuer le remplacement des pompiers absents. Par conséquent, le SSIM aurait avantage à planifier le recrutement de ses employés pompiers pour qu'ils soient en poste au début de juin plutôt qu'en septembre.

Recommandation

Nous recommandons que le Service de la sécurité incendie de Montréal planifie le recrutement des employés pompiers de façon à combler les postes vacants au début de juin et à disposer, en conséquence, d'un maximum de ressources pour remplacer les pompiers absents durant la période estivale.

Actions proposées par le Service de la sécurité incendie de Montréal

« Depuis 1999, le SSIM a retenu le mois de juin comme date optimale pour procéder aux embauches de recrues. Par ailleurs, la convention collective commandait, pour les années 2000 et 2001, des embauches plus fréquentes. Depuis, exceptionnellement, les années 2003 et 2004 ont commandé le déplacement des embauches vers la fin septembre.

La planification budgétaire et de main-d'oeuvre, pour 2005, prévoient le comblement de la structure avant la période estivale. À moins d'événement imprévu, le plan d'action s'établit comme suit :

- concours – recrues pompiers (affichage, examens, entrevues); (**Échéancier prévu : janvier à mai 2005**)
- embauche de recrues. » (**Échéancier prévu : juin 2005**)

OCTROI DE CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS

CONTEXTE

L'article 573 à 573.13 de la *Loi sur les cités et villes* stipule les règles de l'adjudication des contrats par les organismes municipaux. Ces règles ont été abondamment modifiées au cours des dernières années, en ce qui concerne, entre autres, l'adjudication des contrats de services professionnels.

Notamment, le projet de loi 106 sanctionné le 14 juin 2002 (loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal), a resserré les règles d'adjudication de cette nature de contrats. Ainsi, à compter du 1^{er} novembre 2002, l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres en deux étapes devenait obligatoire à l'endroit des appels d'offres sur invitation et des appels d'offres publics. Auparavant, l'utilisation d'un tel système d'évaluation et de pondération était facultative.

De plus, le 19 juin 2002, est entré en vigueur le « Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels ». Ce règlement qui vise l'adjudication de contrats de services professionnels à pratique exclusive (professionnel de la santé, ingénieur, arpenteur-géomètre, architecte, comptable agréé, avocat et notaire), est venu établir des règles d'octroi plus strictes et combler ainsi un vide juridique au chapitre de services rendus par certains professionnels, avec qui l'on pouvait autrefois octroyer des contrats de gré à gré des contrats dont le montant excédait 100 000 \$.

Par l'adoption de ces nouvelles dispositions législatives, le gouvernement provincial visait notamment à renforcer l'encadrement en matière d'adjudication de contrats, mais également à établir des règles de sélection transparentes, simples et équitables.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

La vérification a consisté à s'assurer que l'adjudication des contrats de services professionnels s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux et conforme aux lois et règlements en vigueur. Nos critères d'évaluation ont notamment été orientés vers le respect des règles d'adjudication des contrats (incluant la division en plusieurs contrats interdite), le respect des règles associées à la délégation de pouvoirs et à la reddition de comptes, mais également vers l'existence de certains aspects administratifs sous-jacents à ce processus.

Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les contrats de services professionnels octroyés au cours de l'année 2003, à la suite d'appels d'offres publics, d'appels d'offres sur invitation écrite de fournisseurs et d'octrois de gré à gré, au sein des unités d'affaires suivantes : Service des affaires corporatives, Service des infrastructures, du transport et de l'environnement, Service des services administratifs, Arrondissement LaSalle et Arrondissement Saint-Léonard.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Conformité aux lois et règlements en vigueur

Respect des règles d'adjudication des contrats

L'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), ainsi que le Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels (à pratique exclusive) fixent les règles applicables, pour l'adjudication des contrats, auxquelles les organismes municipaux doivent se conformer.

Ces règles d'adjudication diffèrent, entre autres, selon l'ampleur des montants en cause, qu'il s'agisse d'un service professionnel à pratique exclusive ou pas, ou encore de services demandés visés par une exception prévue à la loi (par exemple, la loi permet l'octroi d'un contrat de gré à gré, peu importe le montant, si le service professionnel est nécessaire dans le cadre d'un recours judiciaire ou quasi judiciaire).

En vertu de l'article 573 de la LCV, la règle générale stipule que les contrats dont le montant est de moins de 25 000 \$ peuvent être octroyés de gré à gré, ceux dont le montant se situe entre 25 000 \$ et 99 999,99 \$ peuvent être octroyés après soumission par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs, alors que les contrats dont le montant est de 100 000 \$ ou plus ne peuvent être accordés qu'après un appel d'offres public. Ajoutons, à cette règle générale, l'obligation pour tous les contrats de services professionnels de 25 000 \$ et plus, pour lesquels la municipalité doit aller en appel d'offres public ou sur invitation, d'utiliser le système d'évaluation et de pondération en deux étapes. Ainsi, dans une première étape, on évaluera la qualité de l'offre de services selon des critères préétablis afin d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu la note de passage, qui est de 70 %. Le prix des offres n'entrera en ligne de compte qu'à la seconde étape.

En vue d'apprécier la justesse avec laquelle les règles d'adjudication étaient respectées, nous avons scruté les dossiers se rapportant à 30 contrats de services professionnels, pour l'ensemble des cinq unités d'affaires sélectionnées. À cet échantillon, nous avons ajouté la sélection de six autres contrats spécifiquement octroyés par des unités d'affaires anciennement issues de l'ex-CUM, mais qui sont maintenant regroupées au sein des services corporatifs initialement ciblés. Donc, au total 36 contrats octroyés en 2003 ont été examinés.

Compte tenu, entre autres, de la nature des services professionnels et des montants en cause, nous avons, pour chacun des contrats de l'échantillon, examiné la conformité des règles d'adjudication applicables. Ainsi, les sous critères de vérification suivants ont été examinés :

- le mode d'adjudication retenu est conforme à la règle générale stipulée par l'article 573 ou au règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels à pratique exclusive;
- dans le cas d'un appel d'offres sur invitation, l'invitation s'est faite **par écrit** auprès d'au moins **deux** fournisseurs;
- dans le cas d'un appel d'offres public, cet appel a été publié dans le système électronique d'appel d'offres accessible aux entrepreneurs **et** dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. Le système électronique doit être celui approuvé par le gouvernement;
- les délais accordés pour la réception des soumissions sont conformes à ceux prescrits par la loi, soit 8 jours pour un appel d'offres sur invitation et 15 jours pour un appel d'offres public;
- autant pour les appels d'offres sur invitation que pour les appels d'offres publics :
 - toutes les soumissions ont été ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins, aux dates, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumission;
 - un système d'évaluation et de pondération en deux étapes des offres reçues a été utilisé et respecte les règles édictées par l'article 573.1.0.1.1. de la LCV.

Arrondissement LaSalle

Six des 36 contrats examinés concernaient l'arrondissement LaSalle. Pour cet arrondissement, l'échantillon se composait de trois contrats dont les montants se situaient entre 25 000 \$ et 99 999,99 \$ et de trois autres contrats de moins de 25 000 \$.

Le résultat des tests effectués nous permet de conclure que de façon générale, l'adjudication des contrats à l'arrondissement LaSalle s'effectue conformément aux lois et règlements en vigueur. Cependant, nos travaux ont permis d'observer certaines dérogations.

D'une part, un des dossiers examinés concernait une firme spécialisée en bureautique dont le mandat consistait à assurer la fourniture de services de consultation, de support et d'entretien des équipements informatiques de l'arrondissement. Au cours de l'année 2003, un montant de 335 123 \$ (27 926,92 \$ par mois, taxes incluses) a été versé à cette firme sur la base d'une entente conclue de gré à gré, alors que les règles d'adjudication de contrats commandaient qu'un appel d'offres public soit lancé étant donné les montants en cause.

Les renseignements obtenus des personnes rencontrées sont à l'effet que cette firme assume ces services pour l'arrondissement LaSalle depuis 2001. En effet, au cours de l'année 2001, cette firme a assumé le contrat qu'une autre firme avait avec l'arrondissement, pour la période restante du contrat échéant le 30 juin 2001. Jusqu'au 31 décembre 2001, le contrat a été prolongé temporairement dans le cadre de la mise en place de la nouvelle ville, par le comité de transition. Pour 2002, l'arrondissement a conclu une entente de gré à gré avec cette même firme pour poursuivre, sur une base mensuelle, les services aux mêmes coûts que l'année précédente, soit environ 31 000 \$, taxes incluses. L'incertitude créée par la fusion municipale, relativement à la possibilité que la Direction des technologies de l'information (DTI) du Service des services administratifs offre ces services aux arrondissements, avait guidée cette prise de décision. Cependant, vers la fin de 2002, le comité exécutif de la Ville a résolu que seules les ressources informatiques issues de tous les services de l'ex-Ville de Montréal et de l'ex-CUM seraient intégrées sous la DTI. De ce fait, il devenait plus clair que les arrondissements provenant des ex-villes de banlieue n'auraient pas l'obligation d'utiliser les services de la DTI.

Nous reconnaissons que la création de la nouvelle ville, en 2002, a entraîné un climat d'incertitude et qu'il convenait d'agir prudemment pour assurer la saine gestion des deniers publics. Toutefois, nous sommes d'avis qu'à compter de 2003, la tournure des événements justifiait qu'un appel d'offres public soit lancé.

Or, ce n'est qu'en cours d'année 2004 que les démarches associées au lancement d'un appel d'offres public ont été amorcées. Un contrat débutant le 1^{er} décembre 2004, pour une durée de cinq ans, a finalement été adjugé en faveur d'une toute autre firme, pour des honoraires mensuels de 20 396 \$, taxes incluses. Tout en favorisant les principes de transparence et d'équité pour l'obtention des services requis, il est intéressant de constater que la mise en concurrence associée au processus d'adjudication par appel d'offres public a permis à l'arrondissement de bénéficier d'économies considérables par rapport aux années 2002 et 2003.

D'autre part, pour un des contrats de l'échantillon octroyé à la suite d'un appel d'offres sur invitation, nous n'avons retracé aucune évidence attestant que toutes les soumissions ont été ouvertes

publiquement en présence d'au moins deux témoins, aux dates, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumission. À notre avis, tous les documents permettant d'attester que les règles d'adjudication des contrats ont été conformément appliquées devraient être consignés au dossier constitué à cette fin.

Recommandations

En vue d'assurer la conformité aux lois et règlements en vigueur, nous recommandons que la Direction de l'arrondissement prenne les mesures qui s'imposent afin que :

- **les règles d'adjudication de contrats de services professionnels soient respectées et que le processus sous-jacent soit mis en branle au moment opportun;**
- **tous les documents permettant d'attester que les règles d'adjudication des contrats ont été conformément appliquées soient consignés dans un dossier dûment constitué à cette fin.**

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« L'arrondissement de LaSalle respecte de façon générale les règles d'adjudication de contrats de services professionnels. Les cas soulevés sont des cas d'exception pour lesquels nous avons fourni les explications nécessaires. Un rappel des règles d'adjudication de contrats de services professionnels et des processus sera fait auprès des directeurs de l'arrondissement. (Échéancier prévu : mars 2005)

Nous allons nous assurer que tous les documents pertinents soient regroupés dans un même dossier à la Division des ressources financières et matérielles. » (Échéancier prévu : février 2005)

Arrondissement Saint-Léonard

Six des 36 contrats examinés concernaient l'arrondissement Saint-Léonard. Pour cet arrondissement, l'échantillon se composait d'un contrat dont le montant était de plus de 100 000 \$ et de cinq autres contrats de moins de 25 000 \$.

Le résultat des tests effectués nous permet de conclure que l'adjudication des contrats à l'arrondissement Saint-Léonard s'effectue conformément aux lois et règlements en vigueur.

Service des services administratifs

Huit des 36 contrats examinés concernaient le Service des services administratifs. Pour ce Service, l'échantillon se composait de deux contrats de plus de 100 000 \$, de trois contrats dont les montants se situaient entre 25 000 \$ et 99 999,99 \$ et de trois autres de moins de 25 000 \$.

Le résultat des tests effectués nous permet de conclure que, de façon générale, l'adjudication des contrats au Service des services administratifs s'effectue conformément aux lois et règlements en vigueur. Cependant, nos travaux ont permis d'observer une dérogation.

En effet, pour un contrat de l'échantillon octroyé à la suite d'un appel d'offres sur invitation, nous n'avons retracé aucune évidence attestant que toutes les soumissions ont été ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins, aux dates, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumission. À notre avis, tous les documents permettant d'attester que les règles d'adjudication des contrats ont été conformément appliquées devraient être consignés au dossier constitué à cette fin.

Recommandation

En vue d'assurer la conformité aux lois et règlements en vigueur, nous recommandons que le directeur principal du Service des services administratifs prenne les mesures qui s'imposent afin que tous les documents permettant d'attester que les règles d'adjudication des contrats ont été conformément appliquées soient consignés dans un dossier dûment constitué à cette fin.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Le Service des services administratifs respecte toutes les règles d'adjudication des contrats. Cependant, il peut arriver que l'évidence du respect des règles ne soit pas apparente au dossier.

Afin d'assurer une plus grande évidence du respect des règles, une procédure interne sera préparée et diffusée à l'ensemble du Service et rappellera les documents devant être consignés dans les dossiers d'adjudication de contrats. » (Échéancier prévu : juin 2005)

Service des affaires corporatives

Sept des 36 contrats examinés concernaient le Service des affaires corporatives. Pour ce service, l'échantillon se composait d'un contrat de plus de 100 000 \$, de deux contrats dont les montants se situaient entre 25 000 \$ et 99 999,99 \$ et de quatre autres de moins de 25 000 \$.

Le résultat des tests effectués nous permet de conclure que l'adjudication des contrats au sein du Service s'effectue conformément aux lois et règlements en vigueur.

Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

Neuf des 36 contrats examinés concernaient le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement. Pour ce Service, l'échantillon se composait d'un contrat de plus de 100 000 \$, de trois contrats dont les montants se situaient entre 25 000 \$ et 99 999,99 \$ et de cinq autres de moins de 25 000 \$.

Le résultat des tests effectués nous permet de conclure que, de façon générale, l'adjudication des contrats au Service des infrastructures, du transport et de l'environnement s'effectue conformément aux lois et règlements en vigueur. Cependant, nos travaux ont permis d'observer une dérogation.

En effet, pour un des contrats de l'échantillon octroyé à la suite d'un appel d'offres sur invitation, nous n'avons retracé aucune évidence attestant que toutes les soumissions ont été ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins, aux dates, heure et lieu mentionnés dans la demande de soumission. À notre avis, tous les documents permettant d'attester que les règles d'adjudication des contrats ont été conformément appliquées devraient être consignés au dossier constitué à cette fin.

Recommandation

En vue d'assurer la conformité aux lois et règlements en vigueur, nous recommandons que le directeur général adjoint du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement prenne les mesures qui s'imposent afin que tous les documents permettant d'attester que les règles d'adjudication des contrats ont été conformément appliquées soient consignés dans un dossier dûment constitué à cette fin.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« *Élaboration d'une directive énonçant les modalités à respecter lors de l'ouverture des soumissions.*
(Échéancier prévu : février 2005)

Vérification aléatoire par la Direction de l'administration et du soutien technique en cours d'année du respect de la directive. » **(Échéancier prévu : deux fois par année)**

Division en plusieurs contrats interdite

Depuis 2001, l'article 573 incorpore une rubrique traitant spécifiquement de la division en plusieurs contrats interdite (fractionnement de contrats).

Afin d'évaluer la conformité de l'adjudication des contrats au regard de cet aspect de la loi, nous avons procédé à un examen de la liste des contrats de services professionnels octroyés en 2003 par chacune des unités administratives visées. Sous cet angle, un échantillonnage distinct de celui précédemment mentionné a été réalisé.

Arrondissement LaSalle

Deux dossiers ont attiré plus particulièrement notre attention. Il s'agit des contrats octroyés à une firme d'experts en urbanisme, relativement à l'élaboration du chapitre d'arrondissement devant ultimement être intégré au premier plan d'urbanisme de la nouvelle Ville de Montréal et des contrats octroyés à une firme d'ingénierie spécialisée, notamment pour le contrôle qualitatif des matériaux relatifs à des travaux de voirie pour les projets S.P. 03-984 et S.P. 03-985.

En ce qui concerne le premier cas, mentionnons que la Ville de Montréal devait, en 2003, procéder à l'élaboration d'un plan d'urbanisme pour l'ensemble de son territoire. Une partie de ce plan allait être composée des 27 chapitres d'arrondissement. Les arrondissements avaient donc la responsabilité de produire un chapitre portant spécifiquement sur leur territoire respectif.

En début d'année 2003, à la suite de l'adoption, par le comité exécutif, d'un budget spécial pour l'élaboration du Plan d'urbanisme de Montréal, le Service corporatif du développement économique et du développement urbain de l'époque (le Service corporatif) a été mandaté pour effectuer, entre autres, la gestion et le contrôle des sommes. À cet égard, la répartition budgétaire entre les arrondissements a

fait l'objet de discussions entre le Service corporatif et les représentants de chacun des arrondissements. Une somme de 65 000 \$ (taxes incluses) a alors été prévue pour l'arrondissement LaSalle.

L'examen du dossier a permis d'apprendre que l'arrondissement LaSalle a choisi d'octroyer de gré à gré à une firme d'experts en urbanisme, trois contrats de 24 999,53 \$ chacun, pour un total de 74 998,59 \$, taxes incluses. Chacun de ces contrats portant sur les multiples phases de l'analyse menant ultimement à l'élaboration du chapitre de l'arrondissement, soit : analyse typo-morphologique du territoire, analyse socio-économique et définition des enjeux d'aménagement pour le territoire, identification et traitement des secteurs de planification détaillée du territoire.

Bien que les différents contrats octroyés aient porté sur des phases différentes, l'ensemble des travaux réalisés avaient néanmoins un lien très étroit entre eux et allaient, tous ensembles, constituer un seul produit fini, soit le chapitre de l'arrondissement à inclure au plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Ces contrats étaient d'autant plus liés que les factures soumises par le fournisseur démontrent que les travaux ont été réalisés sans interruption et qu'ils étaient largement avancés avant même que les contrats ne soient individuellement soumis au conseil d'arrondissement pour approbation.

Pour ce qui est du deuxième cas examiné, la situation observée est particulière. En fait, il s'agit de deux contrats relatifs à des projets différents (S.P. 03-984 et S.P. 03-985) octroyés en juin 2003 à une firme d'ingénierie pour le contrôle qualitatif des matériaux liés à des travaux de voirie. Pour l'un des projets, le montant original du contrat est de 20 051 \$, alors que pour l'autre, il s'agit d'un montant de 20 089 \$. Ces deux contrats ont été octroyés de gré à gré, compte tenu des montants en cause et du fait que les deux projets concernaient des travaux à effectuer sur des rues différentes.

Cependant, en décembre 2003, deux autres dossiers sont créés, afin que le conseil d'arrondissement entérine des coûts additionnels de l'ordre de 7 035 \$ pour le contrat S.P. 03-984 et de 12 919 \$ pour le contrat S.P. 03-985 accordés à cette même firme. Ces sommes additionnelles portent le total des montants accordés en vertu de ces contrats à 27 086 \$ et 33 008 \$, ce qui représente une augmentation des coûts de l'ordre de 35 % et 64 % respectivement, en plus des frais de contingence (environ 9 %) initialement prévus par la firme dans le cadre de chacun des contrats originaux. L'examen des factures soumises par la firme au regard de ces travaux supplémentaires, révèle que ceux-ci concernaient exactement les mêmes rues et les mêmes bons de commande que ceux visés par les contrats d'origine. Ainsi, l'ajout de ces sommes faisait passer les contrats dans une catégorie où un appel d'offres sur invitation aurait dû être préconisé.

Nous sommes conscients que certaines situations imprévisibles peuvent survenir et faire en sorte que l'on soit dans l'obligation de consentir des sommes supplémentaires afin de compléter les travaux initialement entrepris. Toutefois, dans le cas présent, l'ampleur des dépassements nous apparaît déraisonnable.

Les explications reçues sont à l'effet que les montants supplémentaires demandés auraient servi à faire des contrôles qualitatifs des matériaux au cours de la réalisation d'autres travaux tout à fait indépendants (la réfection de trottoirs, par exemple), et ce, à même les contrats susmentionnés. Il s'agirait d'une erreur attribuable à un nouvel employé peu familier avec les procédures du secteur municipal.

Compte tenu de ce qui précède et du fait qu'aucune documentation au dossier ne nous permet de valider hors de tout doute les allégations fournies, nous demeurons perplexes quant à la conformité du processus d'adjudication retenu.

Finalement, à la suite de l'analyse de ces deux cas et en considérant les discussions que nous avons eues avec les gestionnaires responsables, nous ne pouvons affirmer sans réserve qu'il y a eu dérogation à la loi. Cependant, la façon dont ces dossiers ont été menés laisse, du moins en apparence, planer un doute. Nous sommes d'avis, dans un souci d'une plus grande transparence et équité du processus d'adjudication de contrats, que l'arrondissement aurait avantage à s'astreindre à se conformer de façon plus rigoureuse aux règles législatives prévues à cette fin.

Nous convenons que le libellé de l'article 573.3.0.3 de la LCV traitant de la division interdite peut, à certains égards, laisser place à une plus grande latitude et à maintes interprétations. Notamment, il est indiqué qu'une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration. Toutefois, nous croyons que si des motifs de saine administration justifient une dérogation à la règle générale d'adjudication des contrats, il appartient alors aux gestionnaires de l'unité d'affaires concernée d'en démontrer clairement le bien-fondé et de documenter les dossiers en conséquence. Compte tenu de l'examen que nous avons fait des dossiers illustrés précédemment, nous n'y avons retracé aucune argumentation documentée en regard des motifs de saine administration qu'aurait pu invoquer l'arrondissement à l'appui des décisions prises.

Recommandation

Nous recommandons, en vue d'assurer, d'une part, la conformité aux lois et règlements en vigueur et, d'autre part, de favoriser les principes de transparence, d'équité et d'économie sous-jacents au processus approprié, que la Direction de l'arrondissement LaSalle prenne les mesures nécessaires pour démontrer et documenter au dossier constitué à l'appui des décisions prises, le bien-fondé des motifs de saine administration pouvant être invoqué dans les rares cas où il y aurait dérogation à la règle générale d'adjudication des contrats.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« En ce sens, un rappel sera fait auprès des directeurs de l'arrondissement. (Échéancier prévu : mars 2005)

La section des ressources matérielles s'assurera d'obtenir la justification écrite nécessaire dans les rares cas où il y aurait dérogation à la règle générale d'adjudication de contrats. » (Échéancier prévu : février 2005)

Arrondissement Saint-Léonard

Un dossier a attiré plus particulièrement notre attention. Il s'agit des contrats octroyés à une firme d'experts en urbanisme, relativement à l'élaboration du chapitre d'arrondissement devant ultimement être intégré au premier plan d'urbanisme de la nouvelle Ville de Montréal.

En effet, mentionnons que la Ville de Montréal devait, en 2003, procéder à l'élaboration d'un plan d'urbanisme pour l'ensemble de son territoire. Une partie de ce plan allait être composée des 27 chapitres d'arrondissement. Les arrondissements avaient donc la responsabilité de produire un chapitre portant spécifiquement sur leur territoire respectif.

En début d'année 2003, à la suite de l'adoption, par le comité exécutif, d'un budget spécial pour l'élaboration du Plan d'urbanisme de Montréal, le Service corporatif du développement économique et du développement urbain de l'époque (le Service corporatif) a été mandaté pour effectuer, entre autres, la gestion et le contrôle des sommes. À cet égard, la répartition budgétaire entre les arrondissements a fait l'objet d'un accord entre le Service corporatif et les représentants de chacun des arrondissements. Une somme de 65 000 \$ (taxes incluses) a alors été prévue pour l'arrondissement Saint-Léonard.

L'examen du dossier a permis de constater que l'arrondissement Saint-Léonard avait, en 2003, octroyé de gré à gré à la firme d'experts en urbanisme, deux contrats de l'ordre de 24 365 \$ et 23 825 \$ pour un total de 48 190 \$, taxes incluses. Chacun de ces contrats portaient sur les multiples phases de l'analyse menant ultimement à l'élaboration du chapitre de l'arrondissement, notamment : la mise à jour des données urbanistiques de l'arrondissement, l'identification des enjeux d'aménagement et de développement pour le territoire, l'identification et le traitement des secteurs de planification détaillée du territoire.

Bien que les différents contrats octroyés aient porté sur des phases différentes, l'ensemble des travaux réalisés avaient néanmoins un lien très étroit entre eux et allaient, tous ensembles, constituer un seul produit fini, soit le chapitre de l'arrondissement à inclure au plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Ces contrats étaient d'autant plus liés que les travaux ont été réalisés consécutivement sans réelle interruption. De plus, l'offre de service ainsi que les factures soumises par le fournisseur démontrent clairement qu'il s'agissait d'un seul et même projet identifié par le numéro G-0454.

Nous convenons que le libellé de l'article 573.3.0.3 de la LCV traitant de la division interdite peut, à certains égards, laisser place à une plus grande latitude et à maintes interprétations. Notamment, il est indiqué qu'une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration. Toutefois, nous croyons que si des motifs de saine administration justifient une dérogation à la règle générale d'adjudication des contrats, il appartient alors aux gestionnaires de l'unité d'affaires concernée d'en démontrer clairement le bien-fondé et de documenter les dossiers en conséquence.

Selon les renseignements que l'on retrouve aux dossiers décisionnels, les contrats ont été soumis pour approbation en deux phases (un en mai et l'autre en août 2003). Pour chacun d'eux, les motifs invoqués pour justifier l'adjudication du contrat à la firme sont les suivants : l'arrondissement ne dispose pas des ressources suffisantes pour réaliser ce travail, un manque de professionnels compétents en la matière empêche d'embaucher sur une base temporaire, et la firme proposée a déjà travaillé pour l'arrondissement et connaît bien les caractéristiques du territoire.

Cependant, en aucun temps, au moment de l'octroi du premier contrat, en mai 2003, nous ne retraçons de renseignements laissant entrevoir que la somme totale requise pour l'élaboration du chapitre d'arrondissement allait être supérieure à 25 000 \$. Spécialement, le budget de 65 000 \$ alloué par le Service corporatif pour la réalisation de ce projet n'est pas mentionné. Selon nous, il aurait été utile, particulièrement pour bien cerner le portrait d'ensemble de la situation, puis pour orienter la prise de

décision relativement au mode d'adjudication de contrats à préconiser, que tous les renseignements soient présentés dès le départ.

Nous sommes d'avis que les motifs invoqués par l'arrondissement à l'appui de la décision prise ne sont pas suffisants, du moins peu convaincants, pour permettre de se soustraire à la règle générale d'adjudication des contrats.

Compte tenu de ce qui précède et en considérant les discussions que nous avons eues avec les gestionnaires responsables, nous ne pouvons affirmer sans réserve qu'il y a eu dérogation à la loi. Cependant, la façon dont ce dossier a été mené laisse, du moins en apparence, planer un doute. Nous sommes d'avis, dans un souci d'une plus grande transparence du processus d'adjudication de contrats, que les dossiers soumis pour approbation gagneraient à être davantage documentés de façon à fournir au conseil, au moment opportun, toute l'information pertinente pour une prise de décision éclairée.

Recommandation

Nous recommandons, en vue d'assurer, d'une part la conformité aux lois et règlements en vigueur et, d'autre part, de favoriser les principes de transparence, d'équité et d'économie sous-jacents au processus approprié, que la Direction de l'arrondissement Saint-Léonard prenne les mesures nécessaires pour :

- **démontrer et documenter au dossier constitué, l'ensemble des renseignements nécessaires pour favoriser, au moment opportun, une prise de décision éclairée.**

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« Le rapport de vérification a été présenté et discuté avec les membres du comité de Direction de l'arrondissement. (Échéancier prévu : janvier 2005)

Le rapport de vérification a été présenté et discuté avec le maire et les membres du conseil d'arrondissement. (Échéancier prévu : janvier 2005)

Une directive a été adressée aux directeurs des services de l'arrondissement, pour que les dossiers décisionnels relatifs à l'adjudication de contrats de services professionnels, soient bien documentés et démontrent sans équivoque que tous les renseignements sont disponibles pour une prise de décision éclairée. » (Échéancier prévu : janvier 2005)

Service des services administratifs

Un dossier a attiré plus particulièrement notre attention. Il s'agit des contrats octroyés à une firme d'experts-conseils en logistique, relativement à une étude commandée en vue d'identifier des pistes de solution permettant de revoir le mode de fonctionnement et de confirmer, par la suite, les choix d'orientation visant le déménagement des opérations liées aux ateliers mécaniques et spécialisés (700, boul. Rosemont).

Dans ce dossier, le Service a octroyé, de gré à gré, deux contrats à cette firme. Le premier a été approuvé en décembre 2002, pour un montant de 14 723,20 \$, taxes incluses, alors que l'autre a été approuvé en avril 2003, au montant de 24 730,38 \$, pour un total de 39 453,58 \$.

Nous avons rencontré la personne responsable de ce dossier au sein du Service. Celle-ci nous a alors confirmé que les deux mandats confiés à la firme étaient effectivement liés, mais que le deuxième contrat de 24 730,38 \$ n'aurait pas été octroyé s'il n'avait été de la venue d'un élément nouveau au dossier.

En effet, le Service envisageait initialement que l'étude soit orientée vers la construction d'un nouvel emplacement pour la relocalisation des ateliers spécialisés. Toutefois, en 2003, la disponibilité sur le marché immobilier d'un bâtiment existant (site de la rue Viau) faisait en sorte que les orientations initiales se devaient d'être modifiées. En conséquence, la décision aurait été prise de confier à la firme en question un deuxième mandat afin qu'elle évalue également la faisabilité d'un déménagement des activités des ateliers spécialisés dans des locaux déjà existants.

Bien que les explications fournies nous apparaissent plausibles, l'examen des dossiers constitués à l'appui des décisions prises ne nous permet aucunement d'apprécier les faits allégués. Certains éléments du dossier nous laissent même perplexes quant à la conformité du processus d'adjudication retenu notamment :

- le sommaire décisionnel à l'appui du deuxième contrat octroyé ne mentionne pas que ce mandat était requis, compte tenu d'événements nouveaux survenus dans ce dossier. De plus, les justifications apparaissant dans ce dernier ne laissent aucunement entrevoir qu'il s'agissait de la suite d'un mandat initialement amorcé en 2002;
- pour les deux contrats octroyés, nous constatons que les offres de service soumis par la firme sont presque identiques en tout point. En effet, dans les deux cas il est mentionné que l'étude portera, entre autres, sur les éléments suivants : description des activités à réaliser dans les ateliers, visite d'installations similaires dans des anciennes villes périphériques, identification et qualification des

possibilités d'améliorations des opérations. Or, en aucun temps, est-il mentionné que les travaux du deuxième contrat sont nécessaires à cause de l'arrivée dans le portrait d'une autre option, soit la relocalisation vers un site déjà existant;

- l'offre de service du fournisseur qui accompagne l'octroi du premier contrat en 2002 indique clairement que la présentation d'un rapport synthétisant les résultats de l'étude devait clore les travaux. Or, bien que ceux-ci aient été entièrement facturés et déboursés, aucun rapport n'a été produit à la suite de ce premier mandat. Le seul rapport qu'a produit la firme est celui qui a clos les travaux à la suite de l'octroi du deuxième contrat accordé en 2003;
- l'examen des factures soumises par le fournisseur nous permet de remarquer que les travaux attribuables au deuxième contrat octroyé étaient entièrement terminés avant même que le contrat ne soit approuvé par le directeur général adjoint du Service. En effet, les factures soumises sont datées du 28 février et 28 mars 2003, alors que le directeur général adjoint a approuvé la dépense le 10 avril 2003.

Compte tenu de ce qui précède et en considérant les discussions que nous avons eues avec le gestionnaire responsable, nous ne pouvons affirmer sans réserve qu'il y a eu dérogation à la loi. Cependant, la façon dont ce dossier a été mené laisse, du moins en apparence, planer un doute. Nous sommes d'avis, dans un souci d'une plus grande transparence et équité du processus d'adjudication de contrats, que le Service aurait avantage à s'astreindre à se conformer de façon plus rigoureuse aux règles législatives prévues à cette fin.

Nous convenons que le libellé de l'article 573.3.0.3 de la LCV traitant de la division interdite peut à certains égards, laisser place à une plus grande latitude et à maintes interprétations. Notamment, il est indiqué qu'une municipalité ne peut diviser en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration. Toutefois, nous croyons que si des motifs de saine administration justifient une dérogation à la règle générale d'adjudication des contrats, il appartient alors aux gestionnaires de l'unité d'affaires concernée d'en démontrer clairement le bien-fondé et de documenter les dossiers en conséquence.

Nous sommes d'avis, que l'établissement d'une documentation complète et compréhensible aurait permis d'interpréter les faits avec plus de clarté, tout en favorisant les principes de transparence, d'équité et d'économie qu'un bon processus d'adjudication se doit de démontrer.

Recommandations

Nous recommandons, en vue d'assurer, d'une part, la conformité aux lois et règlements en vigueur et d'autre part, de favoriser les principes de transparence, d'équité et d'économie sous-jacents au processus approprié, que la Direction du Service des services administratifs prenne les mesures nécessaires pour :

- **démontrer et documenter au dossier constitué à l'appui des décisions prises, l'ensemble des renseignements nécessaires pour favoriser, au moment opportun, une prise de décision éclairée.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Pour le dossier concerné, un premier contrat a été octroyé au montant de 14 723,20 \$. Cependant, un élément nouveau au dossier, soit la disponibilité d'un bâtiment existant sur le marché immobilier, et l'urgence de la situation nous ont amenés à confier un deuxième contrat à la même firme pour un montant de 24 730,38 \$.

Nous n'avons donc pas à utiliser le système d'évaluation et de pondération en deux étapes, car le contrat était inférieur à 25 000,00 \$.

Le Service des services administratifs ne favorise pas la division en plusieurs contrats, cependant pour favoriser les principes de transparence, les gestionnaires et employés seront amenés à inscrire au dossier constitué à cette fin tous les renseignements nécessaires à une prise de décisions éclairée.

La procédure interne mentionnée précédemment soulignera donc en plus la nécessité de documenter au dossier constitué tous les renseignements nécessaires à une prise de décisions éclairées. »

(Échéancier prévu : juin 2005)

Nous recommandons également que la Direction du Service des services administratifs obtienne les approbations nécessaires avant le début des travaux, afin de respecter les priorités établies et favoriser une prise de décisions éclairées.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« La pratique courante dans notre Service est d'obtenir les autorisations nécessaires avant le début des travaux. Dans la même procédure interne que mentionnée précédemment, il sera rappelé aux gestionnaires et employés l'importance d'obtenir les autorisations nécessaires avant de faire débiter des travaux de services professionnels, afin de respecter les priorités établies et la Loi des cités et villes. » **(Échéancier prévu : juin 2005)**

Service des affaires corporatives

À la suite de l'examen des cas sélectionnés, nous en concluons que le processus d'adjudication des contrats a été appliqué conformément aux lois et règlements en vigueur.

Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

À la suite de l'examen des cas sélectionnés, nous en concluons que le processus d'adjudication des contrats a été appliqué conformément aux lois et règlements en vigueur.

Délégation de pouvoirs et reddition de comptes

Arrondissements LaSalle et Saint-Léonard

En vertu de l'article 477.2 de la *Loi sur les cités et les villes* et de l'article 130 de la charte de la Ville, le conseil d'arrondissement peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de l'arrondissement le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de l'arrondissement. Toutefois, le fonctionnaire ou l'employé qui bénéficie d'une telle délégation doit, mensuellement, faire rapport au conseil d'arrondissement de toute décision qu'il a prise relativement au pouvoir délégué.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur, en décembre 2003, du projet de loi 33 (*Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*), l'article 144.7 de la charte de la Ville prévoit maintenant que le maire d'arrondissement fait annuellement, au cours d'une séance du conseil, rapport sur la situation financière de l'arrondissement. Il doit entre autres, au cours de cette séance, déposer la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus et les contrats de plus de 2 000 \$ conclus avec un même contractant au cours de la même période et qui totalisent 25 000 \$ ou plus.

Arrondissement LaSalle

Selon les travaux de vérification effectués, nous pouvons affirmer que les règles de délégation de pouvoirs et de reddition de comptes en vigueur ont été conformément suivies au sein de l'arrondissement.

Cependant, l'examen du rapport utilisé pour rendre compte mensuellement au conseil d'arrondissement des décisions prises nous a permis d'observer que celui-ci prenait la forme d'une liste générale de chèques émis. Cette liste incorpore donc, sans distinction, les dépenses issues d'une décision rendue par le conseil lui-même et celles rendues par un fonctionnaire ou un employé à qui il a délégué de ses pouvoirs. À notre avis, la forme de ce rapport aurait avantage à être révisée de façon à ce qu'il soit possible pour les membres du conseil de cibler spécifiquement les dépenses liées à l'exercice des pouvoirs délégués aux fonctionnaires et employés. Ce rapport serait d'autant plus utile si les décisions déléguées étaient présentées distinctement en fonction des différentes unités administratives de l'arrondissement.

Recommandation

En vue d'en faciliter la consultation, nous recommandons à la Direction de l'arrondissement de prendre les dispositions nécessaires afin que le rapport présenté mensuellement aux membres du conseil d'arrondissement illustre distinctement les dépenses liées à l'exercice des pouvoirs délégués aux fonctionnaires et employés, et ce, en fonction des différentes unités administratives auxquelles ils sont rattachés.

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« Compte tenu de l'implantation du nouveau système intégré SIMON pour le volet finances et approvisionnements dans les arrondissements ex-banlieues, vers la fin de 2005 et du moratoire sur le développement de toute nouvelle application d'ici là, notre reddition de comptes sera revue et améliorée au début de l'année 2006. » (Échéancier prévu : janvier 2006)

Arrondissement Saint-Léonard

Selon les travaux de vérification effectués, nous pouvons affirmer que les règles de délégation de pouvoirs et de reddition de comptes en vigueur ont été conformément suivies au sein de l'arrondissement.

Service des services administratifs, Service des affaires corporatives et Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

En vertu de l'article 477.3 de la *Loi sur les cités et les villes* et de l'article 200, annexe C de la charte de la Ville, le comité exécutif doit déposer mensuellement, devant le conseil municipal, une liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ qu'il a conclus au cours du mois précédent. Il doit également déposer une liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ qu'il a conclus avec un même contractant depuis le début de l'exercice financier, lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$. À la suite d'un tel dépôt, il doit, jusqu'à la fin de l'exercice financier, déposer chaque mois une liste de tous les contrats de plus de 2 000 \$ qu'il a conclus avec ce même contractant au cours du mois précédent.

De plus, le comité exécutif doit déposer une liste au conseil municipal des contrats visés précédemment, mais conclus par un fonctionnaire ou un employé à qui il a délégué son pouvoir de les conclure.

Le fonctionnaire ou l'employé à qui le comité exécutif a délégué ses pouvoirs doit, en vertu 477.2 de la *Loi sur les cités et les villes* et du règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs, transmettre mensuellement au comité exécutif un rapport global sur l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués, ainsi que sur ceux délégués à un fonctionnaire relevant de son autorité.

Par ailleurs annuellement, et ce, conformément aux dispositions de l'article 474.1 de la *Loi sur les cités et villes*, au moins quatre semaines avant que le budget ne soit déposé devant le conseil pour adoption, le maire fait rapport sur la situation financière de la municipalité au cours d'une séance du conseil. Il doit entre autres, au cours de cette séance, déposer la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus et les contrats de plus de 2 000 \$ conclus avec un même contractant au cours de la même période et qui totalisent 25 000 \$ ou plus.

Le Bureau de l'analyse et du processus décisionnel, relevant du Service des affaires corporatives, est l'unité administrative responsable de produire mensuellement et annuellement les rapports requis pour

la reddition de comptes au comité exécutif et au conseil municipal. Ces rapports concernant la liste des contrats de services professionnels octroyés sont générés à partir des données entreposées au système de gestion des dossiers décisionnels (GDD).

Selon les travaux de vérification effectués, nous pouvons affirmer que les règles de délégation de pouvoirs et de reddition de comptes en vigueur ont été conformément suivies.

Toutefois, en ce qui concerne la reddition de comptes, nous croyons que des améliorations pourraient être apportées au processus actuel, en vue d'assurer l'intégralité des données apparaissant aux rapports présentés aux différentes instances décisionnelles. En effet, deux situations ont été observées au cours de la réalisation de nos travaux de vérification.

D'une part, nous avons constaté qu'il était possible qu'un contrat ne se retrouve pas sur les rapports présentés aux instances. Cette situation se produit lorsque l'utilisateur responsable de compléter le sommaire décisionnel identifie le dossier à une catégorie et à une sous-catégorie autre que celles ayant trait aux affaires contractuelles (Administration et finances, par exemple). Comme les rapports pour la reddition de comptes sont générés à partir des données intégrées dans la catégorie attribuable à l'octroi de contrat, il existe donc un risque que ceux-ci soient incomplets.

D'autre part, à la séance du conseil municipal du 25 octobre 2004, le maire, conformément à l'article 474.1 de la LCV, a déposé son rapport sur la situation financière de la municipalité. Ce rapport devait, entre autres, contenir la liste des contrats octroyés par tous les arrondissements et par tous les services corporatifs pour la période s'échelonnant du 1^{er} octobre 2003 au 30 septembre 2004. Or, nos travaux de vérification ont permis de constater que les contrats octroyés par les arrondissements au cours des mois d'octobre, novembre et décembre 2003 avaient par inadvertance été omis de la liste.

Recommandations

En vue d'assurer l'intégralité des rapports présentés aux instances décisionnelles au regard de l'exercice des pouvoirs délégués en matière d'octroi de contrats, et de se conformer aux dispositions législatives, nous recommandons au Bureau de l'analyse et du processus décisionnel du Service des affaires corporatives de prendre les dispositions nécessaires, afin :

- **de réitérer auprès des usagers du système de gestion des dossiers décisionnels (GDD), l'importance d'associer correctement un dossier relatif à l'octroi d'un contrat à la catégorie et à la sous-catégorie correspondante;**

- de minimiser les risques que le contenu de certaines bases de données du système de gestion des dossiers décisionnels soit par inadvertance omis au moment de la confection des rapports à soumettre pour la reddition de comptes aux instances.

Actions proposées par le Service des affaires corporatives

« En novembre 2004, révision des catégories et sous-catégories de l'application GDD afin de mieux classer les objets de décision.

En novembre 2004, envoi du communiqué # 202 pour informer notre clientèle (+/- 5 000 utilisateurs).

En janvier 2005, envoi du nouveau communiqué #210 concernant les dossiers de rétention de services professionnels à l'effet d'utiliser la catégorie Affaires contractuelles et la sous-catégorie Contrat de services professionnels.

Avec l'implantation prochaine de SIMON, les contrats avec dépenses seront pris en charge par ce dernier. SIMON sera en mesure de produire les rapports de reddition de comptes. Les sources d'information seront donc réduites, limitant ainsi les risques d'omission de certaines données. »
(Suivant l'échéancier d'intégration de SIMON 2005)

Aspects administratifs relatifs à l'adjudication de contrats

Arrondissements LaSalle et Saint-Léonard, Service des services administratifs, Service des affaires corporatives et Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

Outre les aspects liés à la conformité du processus retenu pour l'adjudication des contrats de services professionnels, nous avons également examiné d'autres aspects dont certains sont d'ordre administratifs. Ainsi, pour chacun des contrats de notre sélection, nous nous sommes assurés que l'estimation des coûts du projet avait été réalisée préalablement à l'octroi du contrat, qu'un sommaire décisionnel à l'appui de la décision d'octroyer le contrat avait été préparé, qu'un certificat du trésorier avait été obtenu pour attester de la disponibilité des crédits requis et de l'inexistence de toute clause de renouvellement qui aurait eu pour effet de contourner les règles d'adjudication de contrats relatives à un appel d'offres sur invitation ou public.

De façon générale, nous n'avons noté aucune déviation à l'exception du fait que pour certains contrats examinés nous ne retraçons aucune évidence au dossier qu'une estimation des coûts, préalable à l'octroi de celui-ci, a été réalisée.

L'estimation des coûts est importante, car elle permet de la comparer avec le prix des (ou de la) soumissions obtenues et de déceler, s'il y a lieu, des irrégularités ou encore des exigences qui auraient été mal comprises ou mal interprétées de la part des soumissionnaires. Cet exercice est d'autant plus important qu'il permettra d'orienter à l'avance le mode d'adjudication de contrats à mettre en branle (octroi de gré à gré, lancement d'un appel d'offres sur invitation ou public), en vue d'assurer la conformité du processus d'adjudication de contrats au regard des lois et règlements en vigueur.

Bien que l'établissement de l'estimation des coûts puisse être partie intégrante du processus d'adjudication de contrats au sein de l'arrondissement, nous croyons que les résultats de cet exercice devraient être consignés par écrit au dossier constitué à cette fin.

Recommandations

En vue de favoriser une prise de décision éclairée pour déterminer le mode d'adjudication approprié et d'améliorer l'analyse des soumissions reçues, nous recommandons à la Direction de l'arrondissement de s'assurer que :

- **les estimations de coûts sont produites, lorsque cela est justifié, au moment opportun et qu'elles contiennent tous les renseignements pertinents relatifs aux travaux à réaliser;**
- **ces estimations sont documentées et consignées au dossier constitué à cette fin.**

Actions proposées par l'arrondissement LaSalle

« En ce sens, un rappel sera fait auprès des directeurs de l'arrondissement. (Échéancier prévu : mars 2005)

La section des ressources matérielles s'assurera d'obtenir les estimations des coûts nécessaires. » (Échéancier prévu : février 2005)

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Léonard

« Le rapport de vérification a été présenté et discuté avec les membres du comité de Direction de l'arrondissement. **(Échéancier prévu : janvier 2005)**

Le rapport de vérification a été présenté et discuté avec le maire et les membres du conseil d'arrondissement **(Échéancier prévu : janvier 2005)**

Une directive a été adressée aux directeurs des services de l'arrondissement pour qu'ils s'assurent que les offres de service sont conformes au mandat demandé et que l'estimé des coûts soit évalué pour s'assurer qu'ils correspondent à l'ampleur du mandat qui sera confié. Le dossier décisionnel devra être explicite à cet effet et faire état de ces informations. Lorsque jugé opportun, l'offre de service pourra être annexée au dossier décisionnel. » **(Échéancier prévu : janvier 2005)**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Généralement, une estimation de coûts est faite pour tout dossier nécessitant un octroi de contrats, en vue, entre autres, de définir le mode d'adjudication approprié, d'apprécier la raisonnable des prix fournis en soumissions et de déceler de mauvaises interprétations de la part des soumissionnaires. Il peut cependant arriver que cette information ne soit pas consignée au dossier constitué à cette fin.

La procédure interne mentionnée précédemment rappellera donc aux gestionnaires et employés la nécessité pour tout dossier d'adjudication de contrats :

- d'estimer les coûts prévus en fonction des travaux à réaliser;
- de documenter cet estimé et d'en consigner les informations au dossier constitué à cette fin. »

(Échéancier prévu : juin 2005)

Actions proposées par le Service des affaires corporatives

« Production d'une grille d'analyse appelée Termes de référence contenant, entre autres, l'estimation de coûts, à l'exclusion des contrats octroyés aux firmes d'avocats en raison de la nature des services. Les gestionnaires seront tout de même sensibilisés à la problématique de l'estimation des coûts pour les services d'une firme d'avocats, de manière à tendre vers les principes énoncés. **(Échéancier prévu : février 2005)**

Diffusion et formation si requise. (Échéancier prévu : février 2005)

Contrôle à exercer par les responsables financiers du Service lors de la production des avis d'intervention aux sommaires décisionnels. » (Échéancier prévu : février 2005)

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Pour les contrats de 25 000 \$ et plus, une directive sera émise pour que le requérant joigne au dossier d'autorisation d'appel d'offres (GDD) la documentation propre à l'évaluation des coûts. (Échéancier prévu : février 2005)

Pour les contrats de moins de 25 000 \$, une directive sera émise pour que l'évaluation des coûts soit jointe au devis pour l'appel d'offres. » (Échéancier prévu : février 2005)

PROGRAMME DE RÉFECTION ROUTIÈRE (RÉSEAU LOCAL)

CONTEXTE

L'ensemble des rues et des routes, sur le territoire de la ville, forme un réseau. Ce réseau est constitué de rues et de routes principales (réseau artériel) et secondaires (réseau local).

Le 1^{er} janvier 2002, la Ville a adopté le règlement 02-003 qui identifie les réseaux de voirie artérielle et locale. Selon ce règlement, le conseil municipal est responsable des rues et des routes qui forment le réseau artériel tel qu'identifié sur une carte jointe au règlement (les rues Sainte-Catherine, Saint-Denis et Sherbrooke, par exemple). Toutes les autres rues ou routes qui appartiennent à la Ville de Montréal et qui ne forment pas le réseau artériel sont de la responsabilité des conseils d'arrondissements dans lesquels elles se trouvent.

Ainsi, le réseau artériel relève de la responsabilité du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE), alors que le réseau local relève de chacun des arrondissements.

Les rues et les routes doivent être entretenues, rénovées ou réparées lorsque requis. Selon leur importance, ces travaux peuvent être imputés soit au budget de fonctionnement pour les travaux peu importants ou au budget d'investissement pour les travaux majeurs (réfections).

Les travaux de réfection routière comprennent, notamment, la reconstruction et la réfection de rues, de trottoirs et de conduites secondaires d'égouts et d'aqueducs.

Les travaux de réfection routière sont prévus au budget d'investissement (programme triennal d'immobilisation – PTI) et sont financés par des emprunts. En 2003, une somme de 51,9 M\$ était prévue pour la réalisation de ces travaux, dont 45,5 M\$ pour les travaux dans les arrondissements et 6,4 M\$ pour le SITE.

La surveillance de l'exécution des contrats de réfection routière est effectuée par des employés de la Ville et par des firmes privées.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

La vérification entreprise a consisté à évaluer dans quelle mesure des contrôles suffisants sont exercés sur le programme de réfection routière (réseau local) en vue de s'assurer que les travaux sont réalisés tel que prévu, en respectant les délais fixés, les budgets alloués et la politique de capitalisation en vigueur.

Nos travaux de vérification ont été réalisés dans trois arrondissements de la Ville, soit : les arrondissements Mercier—Hochelaga-Maisonneuve, Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est et Saint-Laurent. Nous avons également réalisé des travaux de vérification au Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE) ainsi qu'au Service des finances.

Notre vérification a porté sur le programme de réfection routière de l'année 2003. Cette vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification de l'optimisation des ressources incluses dans le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés. Elle a consisté à effectuer des entrevues auprès de gestionnaires et d'employés, à l'examen de divers documents et à la réalisation de sondages que nous avons jugés appropriés en vue d'obtenir des éléments probants.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Réalisation du programme de réfection routière

Saint-Laurent

En novembre 2002, le conseil de l'arrondissement Saint-Laurent a approuvé la planification des dépenses d'immobilisations pour l'année 2003. Ainsi, sur l'enveloppe globale de 10,9 M\$, le conseil d'arrondissement a choisi d'investir, dans son PRR, la somme de 3 M\$, dont 2 M\$ pour la réfection de pavage et 1 M\$ pour la réfection de trottoirs.

Compte tenu de l'envergure de ces travaux, l'arrondissement estime ne pas posséder les compétences ni les équipements spécialisés requis. Par conséquent, les réfections de pavage et de trottoirs réalisées dans le cadre du PRR sont entièrement confiées à des entrepreneurs privés.

Toutefois, la responsabilité de la surveillance de ces travaux est assumée par les ressources de l'arrondissement. Ainsi, selon les renseignements obtenus, cette responsabilité était, avant 2003, assumée entièrement depuis plusieurs années par un seul et même inspecteur placé sous l'autorité du directeur des Travaux publics.

Bien qu'il ait continué à exercer seul cette responsabilité en 2003, cet inspecteur était cependant placé sous l'autorité directe d'un ingénieur nommé à la tête d'une nouvelle division, soit la Division du soutien technique et de l'environnement de la Direction des travaux publics. Cependant, malgré le fait que cette nomination ait été effective en janvier, ce n'est qu'au début de l'été 2003 que l'ingénieur, chef de cette division, a commencé à prendre charge de la surveillance des travaux du PRR.

Nous avons observé une concentration trop grande de tâches confiées à une seule et même personne, soit l'inspecteur, et ce, sans contrôle adéquat de la part d'un ingénieur responsable. Nous avons également constaté que la documentation conservée sur les analyses ou les travaux réalisés par l'inspecteur était nettement insuffisante.

Par conséquent, une révision des tâches réalisées par l'inspecteur et du contrôle exercé par l'ingénieur responsable devrait être entreprise en vue de s'assurer que l'ingénieur peut attester que les travaux ont été réalisés conformément aux cahiers des charges et que les quantités mesurées correspondent aux quantités de travaux réellement exécutées.

Notons que ces lacunes observées se retrouvent tout au long du processus suivi, et ce, plus particulièrement aux étapes suivantes : estimation des coûts, approbation des documents d'appel d'offres, analyse des prix des soumissions reçues, surveillance des travaux, émission des certificats de progrès et de l'acceptation provisoire des travaux.

Mercier—Hochelaga-Maisonneuve et Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

En décembre 2002, le conseil de l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve approuvait sa liste préliminaire des projets de dépenses en immobilisations pour l'année 2003. Ainsi, sur une enveloppe globale de 9,5 M\$ (net), le conseil d'arrondissement avait initialement choisi d'investir la somme de 2,2 M\$ (net) dans son PRR. La programmation des projets a toutefois été modifiée par le conseil d'arrondissement et le budget du PRR a été fixé à 2,9 M\$ (net).

Également en décembre 2002, le conseil de l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est approuvait sa liste préliminaire des projets de dépenses en immobilisations pour l'année 2003. Sur une enveloppe globale de 13,6 M\$ (net), le conseil d'arrondissement avait initialement choisi d'investir la somme de 3,6 M\$ (net) dans son PRR. En avril 2003, la programmation des projets a toutefois été modifiée par le conseil d'arrondissement et le budget du PRR a été fixé à 2,4 M\$ (net).

Compte tenu de l'envergure des travaux, ces deux arrondissements ont estimé ne pas posséder les ressources, les compétences et les équipements spécialisés requis pour réaliser entièrement ces travaux. Par conséquent, des travaux de revêtement de chaussée sont réalisés par des employés cols bleus, alors que des travaux requérant des équipements spécialisés sont plutôt confiés à des entrepreneurs privés. Notre examen a porté sur les contrats accordés par l'arrondissement dans le cadre du PRR 2003.

Pour ces contrats, les responsabilités de la conception et de la surveillance des travaux ont été assumées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE). En effet, pour les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, les ressources nécessaires pour accomplir la plupart des responsabilités d'ingénierie urbaine sont demeurées au SITE depuis la création de la nouvelle ville en 2002.

Ainsi, pour l'année 2003, les principales étapes du processus de réfection routière du réseau local se répartissaient comme suit, entre les arrondissements et la Direction du transport et de la voirie du SITE :

Principales étapes du processus	Arrondissements	SITE
Programmation des travaux	X	
Préparation des plans et des devis		X (Division de l'ingénierie urbaine)
Préparation et analyse des appels d'offres		X (Division de l'ingénierie urbaine)
Approbation des contrats octroyés	X	
Surveillance des travaux		X (Division de l'ingénierie de la voirie)
Arpentage		X (Division de l'ingénierie urbaine)
Comptabilisation des dépenses		X (Direction du transport et de la voirie)

Nous avons constaté que l'environnement de contrôle repose sur une séparation de tâches adéquate. Ainsi, celles entourant la conception des plans et des devis étaient confiées à une division distincte de celle responsable de la surveillance des travaux. Nous avons également observé que la surveillance des travaux était confiée à des ingénieurs et des surveillants de chantier en tenant compte de leurs responsabilités respectives. De façon générale, une documentation des travaux réalisés par le surveillant et l'ingénieur était conservée.

Au cours de notre vérification, nous avons toutefois relevé des lacunes en ce qui a trait à certaines étapes du processus, notamment au chapitre de la programmation des travaux, de l'approbation des contrats octroyés et de la surveillance des travaux.

Il convient de noter qu'en vertu d'une décision du conseil municipal de mai 2004, il était prévu de transférer, au cours de l'automne 2004, les ressources en ingénierie urbaine du SITE aux neuf arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, afin qu'ils disposent d'une dotation suffisante pour s'acquitter de leurs responsabilités avec le plus d'autonomie possible. Nous sommes d'avis que les divers éléments favorisant un environnement de contrôle satisfaisant devront être maintenus par les arrondissements afin de fournir une assurance raisonnable que les travaux seront exécutés conformément aux cahiers des charges et que la Ville ne paie que pour les travaux réellement effectués.

Certaines de nos recommandations s'adressent à la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE. Comme le processus utilisé en vue de surveiller le programme du réseau local est le même que pour le réseau artériel, nos recommandations s'y appliqueront donc également.

Programmation des travaux – Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

L'arrondissement doit planifier, au début de l'année, l'utilisation des crédits disponibles afin de procéder rapidement aux appels d'offres et ainsi débiter les travaux dès le début du printemps. Pour ce faire, l'arrondissement a avantage à disposer d'une information suffisamment fiable sur l'état de son réseau, sur la superficie des tronçons de rues et également sur les coûts unitaires globaux selon le type d'intervention.

Dès février 2003, la Direction des travaux publics de l'arrondissement a préparé sa planification préliminaire. Il s'agissait de la première année pour laquelle l'arrondissement réalisait cette planification.

Compte tenu de l'enveloppe budgétaire allouée, la Direction des travaux publics a d'abord pris en considération le coût estimatif des travaux en régie (à l'exclusion de la main-d'œuvre), le budget prévu pour des interventions à réaliser sur différentes rues de l'arrondissement telles que la réparation mineure de trottoirs et le fraisage à chaud, le solde de l'enveloppe étant disponible pour réaliser des travaux plus importants.

Pour ce faire, la Direction des travaux publics a évalué sommairement les coûts préliminaires pour réaliser les priorités retenues à partir de la superficie des rues et des coûts unitaires globaux, selon le type d'intervention.

En mai 2003, à la suite de la préparation des plans et des devis par la Division de l'ingénierie urbaine du SITE, la Direction des travaux publics de l'arrondissement a constaté que certaines informations utilisées en vue d'évaluer les coûts préliminaires des projets comportaient des différences, notamment au chapitre des superficies et des coûts unitaires. À titre d'exemple, pour des travaux de pulvérisation stabilisation, une somme de 400 000 \$ sur un montant prévu de 750 000 \$, est devenue disponible, mais il était trop tard en saison pour identifier la réalisation d'autres travaux importants et, par conséquent, entamer un processus d'appel d'offres. Dans le cas des travaux de planage, une différence de 20 000 \$ sur un contrat de 95 000 \$ est devenue disponible. Comme des plans n'étaient pas requis pour ce type de travaux, l'arrondissement a alors prévu la réalisation de travaux de même nature sur d'autres rues.

Pour que l'arrondissement puisse être en mesure d'établir le mieux possible les coûts estimatifs de ses projets dès sa planification préliminaire, nous sommes d'avis que celui-ci devrait disposer d'une information fiable afin de pouvoir procéder rapidement aux appels d'offres et débiter les travaux dès le début du printemps. Une telle situation est d'autant plus importante étant donné que les enveloppes budgétaires annuelles disponibles pour réaliser les travaux de réfection routière sont limitées par rapport aux besoins d'investissement.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction des travaux publics de l'arrondissement s'assure de disposer d'une information fiable lui permettant d'établir le plus justement possible les coûts estimatifs des divers projets afin de pouvoir programmer, dès le début de la saison, l'utilisation des crédits disponibles et, par conséquent, de pouvoir procéder rapidement aux appels d'offres.

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

« Dès décembre 2004, les prix estimatifs du système GESPRO, basés sur plusieurs années, seront comparés aux plus récents prix soumis et corrigés en fonction du degré de saturation du marché. En

effet, plus le volume de travail est élevé, plus les prix ont tendance à monter et plus on procède aux appels d'offres rapidement en début d'année, plus les prix ont tendance à être bas. »

Saint-Laurent

L'arrondissement a procédé à deux appels d'offres publics relatifs à la réfection de trottoirs et de pavage. Ces appels d'offres, séparés en plusieurs volets, visaient non seulement des travaux à exécuter dans le cadre du PRR, mais également d'autres travaux tels que des coupes et réparations de trottoirs et de pavage sur de plus petites superficies. À la suite de ces deux appels d'offres, quatre contrats ont été octroyés :

Description des travaux	Prix soumissionnés pour les quatre contrats octroyés	Quatre contrats octroyés
Appel d'offres – Trottoirs <ul style="list-style-type: none"> • Volet 1 : PRR (note 1) • Volet 2 : projet d'infrastructures • Volet 3 : coupes et réparations de trottoirs requis par la Direction des travaux publics • Volet 4 : travaux requis à la suite de demandes de permis de coupe (entrepreneurs et entreprises de services publics) 	1 052 039 \$ 558 745 \$ 80 379 \$ 201 340 \$ <hr/> 1 892 503 \$	Contrat n° 1
Total – trottoirs (note 2)	1 892 503 \$	
Appel d'offres – Pavage <ul style="list-style-type: none"> • Volet 1 : PRR (secteur industriel) • Volet 2 : PRR (secteur résidentiel) • Volet 3 : coupes et réparations de pavage en vertu de demandes de permis de coupe • Volet 4 : coupes et réparations de pavage sur diverses rues et voies de service requis par les travaux publics. (une partie des travaux sur les voies de service est financée par le PRR) 	556 067 \$ 870 570 \$ 217 121 \$ 398 253 \$ (note 3) <hr/> 2 042 011 \$	Contrat n° 2 Contrat n° 3 Contrat n° 4
Total - pavage (note 4)	2 042 011 \$	
TOTAL – TROTTOIRS ET PAVAGE (note 5)	3 934 514 \$	

Note 1 : Incluant un ajout de 130 000 \$ au contrat original pour quatre rues additionnelles.

Note 2 : Un seul contrat fut accordé pour les quatre volets, dont **1 052 039 \$ pour le PRR- trottoirs.**

Note 3 : De ce montant, une somme de **200 000 \$ est prévue pour le PRR** (voies de service).

Note 4 : Un premier contrat a été accordé pour les volets 1 et 2, un deuxième pour le volet 3 et un troisième pour le volet 4. Du total de 2, 042, 011 \$, **1 626 637 \$ est consacré au PRR – pavage.**

Note 5 : Du montant total de 3 934 514 \$, une somme de **2 678 676 \$ est consacrée au PRR pour les trottoirs et le pavage (contrats n° 1, n° 2 et n° 4 en partie).**

Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons examiné les contrôles exercés au cours des principales étapes suivies, en vue d'exécuter les travaux de réparation de pavage et de trottoirs. Notre examen a porté sur les trois contrats de réparation de trottoirs et de pavage (2 678 676 \$) accordés dans le cadre du PRR (volet 1 – trottoirs, volets 1, 2 et 4 – pavage).

Lorsque l'enveloppe budgétaire est connue, il est important d'évaluer les coûts des travaux avant de lancer un appel d'offres. En effet, cette estimation permet non seulement de déterminer le volume approximatif des travaux qu'il sera possible de réaliser, mais également d'exercer une surveillance sur les prix qui seront soumissionnés.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que pour les deux plus importants contrats de réparation de pavage et de trottoirs, ces estimations concernant la nature des travaux à réaliser par tronçons de rues, les quantités ainsi que les prix unitaires ont été réalisés par un inspecteur, sans faire l'objet de vérification et d'approbation par un ingénieur responsable.

D'ailleurs, certaines données justifiant ces estimations étaient manquantes ou insuffisamment précises. À titre d'exemple, aucun document ne supportait les prix unitaires utilisés dans l'estimation des coûts. Selon les renseignements obtenus, ces prix correspondraient à la moyenne des prix unitaires apparaissant aux soumissions reçues en 2002, à l'exception de celles jugées en dehors des prix du marché.

De plus, mentionnons que l'estimation relative à la réparation des trottoirs indiquait les quantités (pieds linéaires) sans faire mention des endroits précis où les travaux devaient être réalisés. En effet, on y indiquait seulement une quantité (pieds linéaires) par tronçon de rue. Ainsi, étant donné que seule une réparation partielle des tronçons de rue était requise dans la presque totalité des cas (16 sur 17 tronçons), il aurait été important que l'estimation indique les endroits précis où les trottoirs devaient être reconstruits sur chacun des tronçons (adresses vis-à-vis desquelles les travaux doivent être réalisés, par exemple).

Contrairement à ces deux contrats examinés, les documents de soumission relatifs au contrat de réparation de pavage de petites superficies sur diverses rues et voies de service, accordées pour le montant de 398 253 \$, ne contiennent pas les endroits précis où seront faits les travaux puisque ceux-ci ne sont pas connus au moment de l'appel d'offres. Ainsi, seules des quantités globales apparaissent sur ces documents.

Ce n'est que par la suite que l'inspecteur prépare une liste des endroits, en tenant compte de son évaluation du réseau routier, des travaux de pavage à réaliser suite à des bris d'aqueduc, etc. Toutefois, au cours de nos travaux, aucune liste contenant les endroits précis visés par ces réfections, la nature des travaux à réaliser et les quantités estimées n'avait été conservée. D'ailleurs, selon les renseignements reçus, la seule copie de cette liste a été remise à l'entrepreneur par l'inspecteur sans même avoir été présentée à l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux aux fins d'approbation.

Recommandation

En vue de permettre un contrôle de la qualité des estimations produites, nous recommandons que la Division du soutien technique et de l'environnement s'assure que les estimations produites contiennent tous les renseignements pertinents relatifs aux travaux à réaliser et aux différentes hypothèses utilisées pour établir les coûts unitaires estimés. Nous recommandons également que ces estimations soient conservées et fassent l'objet d'approbation formelle par l'ingénieur responsable de la réalisation des travaux de réfection routière.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Toutes les actions correctives ont été apportées.

Séparation des tâches : inspections faites par un inspecteur et contrôlées par un ingénieur responsable. Embauche d'un ingénieur additionnel le 5 janvier 2004.

Estimations des coûts unitaires : faites par l'inspecteur, validées et approuvées par l'ingénieur, comparées à l'enveloppe budgétaire, le tout avant d'aller en soumission.

Coûts unitaires estimés 2004 : basés sur le prix médian de l'année précédente (2003), lequel est majoré de 5 %, soit la variation du prix du marché.

Documents pertinents : (travaux à réaliser, estimation des coûts unitaires, etc.) sont signés par l'ingénieur responsable, datés et conservés au dossier. »

Préparation des documents d'appels d'offres (Saint-Laurent)

Approbation des documents remis aux entrepreneurs

Une fois l'estimation produite, le conseil d'arrondissement approuve la liste des tronçons de rues sur lesquels doivent être réalisés les travaux de pavage et de trottoirs. Il autorise également le lancement

des appels d'offres publics. Par la suite, des documents relatifs aux appels d'offres doivent être préparés et remis aux entrepreneurs qui désirent soumissionner. Parmi ces documents, nous retrouvons les formulaires et bordereaux de soumission, les cahiers des charges, les plans, les devis, etc.

Étant donné que les documents relatifs aux appels d'offres tiennent lieu de contrat et qu'ils définissent, entre autres, la nature et la quantité des travaux de même que les endroits où ceux-ci doivent être exécutés, nous croyons que ces documents devraient être formellement approuvés par un ingénieur responsable de la réalisation des travaux.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que l'inspecteur qui a préparé les estimations prépare également le « bordereau de soumission » et fournit les renseignements relatifs à la nature des travaux à réaliser par tronçon de rue qui apparaissent au « formulaire de soumission ». Ces documents ne portent aucun signe d'approbation de la part d'un ingénieur responsable de l'exécution des travaux du PRR, en vue de réduire les risques d'erreurs par rapport à la nature et à la quantité des travaux prévus. Cette approbation devrait également permettre de s'assurer que les endroits choisis pour réaliser les travaux respectent les priorités établies.

De plus, sur le « bordereau de soumission » apparaît la description des travaux (trottoir monolithe de cinq pieds de largeur, bordure, réparation de puisards, pulvérisation, béton bitumineux, par exemple) ainsi que les quantités (pieds linéaires, mètre carré, etc.) approximatives requises par volet pour la réalisation complète des travaux. Ces renseignements reprennent essentiellement les données apparaissant aux estimations préparées par l'inspecteur. Toutefois, contrairement aux estimations, les quantités approximatives apparaissant au bordereau sont globales plutôt que par tronçon de rue (17 800 pieds linéaires de trottoirs, par exemple). La liste des tronçons de rues apparaît plutôt sur un autre document, soit le « formulaire de soumission ». Par conséquent, il n'est pas possible de connaître, à la lecture de ces deux documents, les quantités de travaux à réaliser par tronçon.

Ainsi, étant donné qu'aucune autre personne responsable, telle qu'un ingénieur, n'approuve les estimations ainsi que les formulaires et bordereaux de soumissions, la qualité de l'information s'y retrouvant repose exclusivement sur le travail de l'inspecteur.

Recommandation

Afin d'exercer des contrôles de qualité suffisants sur les documents remis aux entrepreneurs au moment des appels d'offres et d'engager clairement la responsabilité d'un ingénieur en ce qui a trait à la détermination de la nature des travaux à réaliser et à l'estimation des quantités, nous recommandons que la Direction des travaux publics s'assure qu'un ingénieur responsable des travaux de réfection routière approuve formellement l'ensemble des documents remis aux entrepreneurs.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Pour les travaux de réfection 2005, l'ingénieur approuve formellement l'ensemble des documents remis aux entrepreneurs dans le cadre des appels d'offres. De plus, tous les travaux de réfection de trottoir et de pavage seront marqués avant de procéder aux appels d'offres, et ce, afin de permettre à l'entrepreneur de connaître très précisément la nature des travaux à exécuter et de fixer les prix en conséquence. »

Analyse des prix des soumissions reçues – Saint-Laurent

Au moment de l'ouverture des soumissions, une analyse doit être réalisée en vue d'évaluer les écarts entre les prix soumissionnés et les prix estimés. En effet, dans les cas d'écarts importants, l'identification des causes pourrait exiger le recours à certaines mesures.

À titre d'exemples, lorsque les prix soumissionnés sont largement supérieurs aux prix évalués, il pourrait s'agir de revoir la méthodologie utilisée pour confectionner l'estimation des prix. Toutefois, cet écart pourrait également être attribuable, entre autres, à une hausse substantielle du prix des matériaux, une augmentation importante de la demande pour ce type de travaux, ce qui exercerait une pression à la hausse sur les prix.

Dans le cas contraire où les prix soumissionnés sont largement inférieurs aux prix évalués, il pourrait également y avoir lieu de revoir la méthodologie utilisée pour estimer les prix. Cependant, il y aurait également lieu de s'assurer que tous les travaux prévus à l'appel d'offres ont été considérés et d'évaluer s'il est financièrement possible de livrer les travaux à ces prix tout en étant conforme aux cahiers de charges. Une fois ces vérifications effectuées, si la soumission est jugée conforme, l'évaluation du niveau de surveillance devrait prendre en considération le risque occasionné par des prix jugés très bas.

Au moment de l'analyse des écarts entre les prix évalués et les prix soumissionnés par les entrepreneurs ayant obtenu les contrats de pavage et de trottoirs, nous avons constaté des écarts non significatifs en ce qui concerne le contrat de réfection des trottoirs.

Toutefois, en ce qui concerne le principal contrat de pavage (volets 1 et 2 – pavage), nous avons observé que le prix soumissionné était inférieur d'environ 30 % du prix évalué. Une analyse supplémentaire nous a également permis de constater que même par rapport au prix du contrat de pavage octroyé en 2002, les prix de 2003 pour les éléments les plus significatifs des contrats octroyés étaient inférieurs d'environ 17 %.

Selon les renseignements obtenus, aucune analyse d'écart n'est réalisée sur les prix soumissionnés par rapport aux prix évalués. Par conséquent, nous n'avons pu obtenir d'explications concernant les causes possibles de cette diminution de prix entre 2002 et 2003.

Recommandation

En vue d'exercer une surveillance adéquate sur les prix soumissionnés et de prendre, s'il y a lieu, des mesures correctives appropriées, la Division du soutien technique et de l'environnement devrait analyser les écarts entre les prix soumissionnés et les prix estimés pour ensuite en faire état au sommaire décisionnel recommandant l'octroi de contrat. Cette analyse pourrait être également accompagnée de comparaisons avec les prix des contrats accordés par l'arrondissement les années antérieures ainsi que par d'autres arrondissements de la Ville.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Désormais, le sommaire décisionnel recommandant l'octroi de contrat fait état des écarts entre les prix soumissionnés et les prix évalués et de l'analyse de ceux-ci.

L'analyse technique de chaque soumission se doit d'offrir une comparaison entre les prix et les quantités des contrats obtenus par rapport aux prix et aux quantités de contrats accordés l'année précédente. »

Comparaison des endroits approuvés par le conseil d'arrondissement avec ceux de l'appel d'offres

Pour les deux principaux contrats de réfection de pavage et de trottoirs, nous avons comparé la liste des endroits approuvée par le conseil d'arrondissement avec les listes de tronçon de rue apparaissant aux formulaires de soumissions.

Bien que dans la presque totalité des cas cette comparaison nous confirme que les endroits apparaissant aux formulaires des soumissions correspondent à la liste des endroits approuvée par le conseil d'arrondissement, nous avons retracé une substitution de rues en ce qui a trait aux travaux de réfection de trottoirs. Cette substitution n'a pas fait l'objet d'approbation de la part du conseil d'arrondissement.

De plus, des travaux supplémentaires de réfection de trottoirs sur des tronçons de rues non prévus aux documents de soumission ont été exécutés avant d'avoir reçu une nouvelle approbation du conseil d'arrondissement. Il s'agissait de réfection de trottoirs sur quatre tronçons de rues pour une valeur approximative de 130 000 \$.

Recommandation

En vue de s'assurer que les priorités du conseil d'arrondissement sont respectées, la Division du soutien technique et de l'environnement devrait obtenir toutes les approbations requises lui permettant d'apporter les modifications ou des ajouts concernant les endroits où des travaux de réfection routière doivent être exécutés, et ce, avant la réalisation des travaux.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Afin de répondre de façon économique et efficace aux demandes de substitutions après l'adoption des travaux par le conseil, de nouvelles procédures sont instaurées :

- un courriel ainsi que toute documentation pertinente (des photos, par exemple) sont envoyés au directeur d'arrondissement avant le début des travaux;*
- le directeur d'arrondissement obtient l'approbation des membres du conseil au cours de la réunion hebdomadaire du comité plénier. Les travaux peuvent ensuite débiter;*
- au cours de l'assemblée mensuelle du conseil d'arrondissement, un dossier décisionnel regroupant les modifications/ajouts est approuvé, et ce, de façon formelle. »*

Octroi de contrats – Mercier—Hochelaga-Maisonneuve et Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—
Montréal-Est

Au moment d'octroyer les contrats, le conseil d'arrondissement doit connaître la nature des travaux, le montant des dépenses à autoriser et les endroits où les travaux seront réalisés. Il s'attend donc à ce que les travaux se réalisent sur les rues prévues et aux coûts prévus.

Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

Pour les quatre projets ayant fait l'objet d'appels d'offres publics, le conseil d'arrondissement a approuvé, entre les mois de mars et mai 2003, l'octroi de contrat aux quatre entrepreneurs sélectionnés, au prix de leur soumission, conformément aux plans et aux cahiers des charges préparés. De plus, pour chacun des projets, le conseil d'arrondissement a autorisé les dépenses pour l'exécution des travaux prévus (coût du contrat et dépenses incidentes).

Nature des travaux	Prix soumissionnés	Dépenses incidentes	Dépenses autorisées par le conseil d'arrondissement
Construction et reconstruction de trottoirs et de bordures	647 130 \$	31 670 \$	678 800 \$
Réfections mineures de trottoirs	399 980 \$	10 020 \$	410 000 \$
Planage de chaussée	169 500 \$	2 550 \$	172 050 \$
Fraisage à chaud	144 110 \$	3 590 \$	147 700 \$
Total	1 360 720 \$	47 830 \$	1 408 550 \$

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons voulu comparer les rues approuvées par le conseil d'arrondissement avec les rues énumérées dans les documents de soumission. Dans le cas du contrat de reconstruction de trottoirs et bordures, cette comparaison nous confirme que les endroits apparaissant aux formulaires de soumissions correspondent effectivement à la liste des endroits approuvés par le conseil d'arrondissement, tels que mentionnés au sommaire décisionnel.

Pour les contrats de réfections mineures de trottoirs, de planage et de fraisage à chaud, nous n'avons pu comparer les endroits apparaissant aux formulaires de soumission avec ceux approuvés par le conseil d'arrondissement. Pour ces types de travaux, le bordereau de soumission prévoit que l'arrondissement déterminera les rues avant le début des travaux. Ainsi, le conseil d'arrondissement a approuvé l'octroi de ces contrats sans connaître la liste des endroits prévus. Nous sommes d'avis qu'il

s'agit d'une information minimale dont devrait disposer le conseil d'arrondissement au moment de l'octroi des contrats, d'autant plus qu'il s'agit d'une information que l'arrondissement doit préparer de toute façon.

Par souci de transparence et afin de respecter les priorités du conseil d'arrondissement, nous sommes d'avis qu'une liste complète des rues sur lesquelles l'arrondissement prévoit réaliser des travaux soit autorisée par le conseil d'arrondissement.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction des travaux publics fournisse la liste des rues prévues au moment de l'octroi de tous les contrats de réfection routière afin de respecter les priorités du conseil d'arrondissement.

Actions proposées par l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

« La mise à niveau du bureau technique de l'arrondissement par l'ajout de 6 (six) employés nous permettra, à l'hiver 2005, de déterminer les rues et les adresses des réfections mineures des trottoirs dès l'octroi du contrat par le conseil d'arrondissement. »

Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

Pour les cinq projets ayant fait l'objet d'appels d'offres publics, le conseil d'arrondissement a approuvé, entre les mois de mai et août 2003, l'octroi de contrat aux cinq entrepreneurs sélectionnés, au prix de leur soumission, conformément aux plans et aux cahiers des charges préparés. De plus, pour chacun des projets, le conseil d'arrondissement a autorisé les dépenses pour l'exécution des travaux prévus (coût du contrat et dépenses incidentes).

Nature des travaux	Prix Soumissionnés	Dépenses incidentes	Dépenses autorisées par le conseil d'arrondissement
Pulvérisation—stabilisation, et reconstruction de trottoirs	335 698 \$	19 500 \$	355 198 \$
Réhabilitation de la chaussée et reconstruction de trottoirs	469 978 \$	12 000 \$	481 978 \$
Réfection mineure de trottoirs	112 015 \$	2 885 \$	114 900 \$
Planage de chaussée	95 000 \$	1 500 \$	96 500 \$
Fraisage à chaud	83 242 \$	2 158 \$	85 400 \$
Total	1 095 933 \$	38 043 \$	1 133 976 \$

Dans le cas des deux premiers contrats, les endroits apparaissant aux formulaires de soumission correspondent effectivement à la liste des endroits approuvés par le conseil d'arrondissement, tels que mentionnés au sommaire décisionnel.

Pour les contrats de réfection mineure de trottoirs et de fraisage à chaud, nous n'avons pu comparer les endroits apparaissant aux formulaires de soumission avec ceux approuvés par le conseil d'arrondissement. Pour ces types de travaux, le bordereau de soumission prévoit que l'arrondissement déterminera les rues uniquement avant le début des travaux. Ainsi, le conseil d'arrondissement a approuvé l'octroi de ces contrats sans connaître la liste des endroits prévus. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une information minimale dont devrait disposer le conseil d'arrondissement au moment de l'octroi des contrats, d'autant plus qu'il s'agit d'une information que l'arrondissement doit préparer de toute façon.

En ce qui concerne le contrat de planage, bien que les formulaires de soumission prévoyaient également que l'arrondissement déterminerait les rues uniquement avant le début des travaux, la résolution du conseil d'arrondissement faisait référence à la réception d'une liste de rues. Nos travaux de vérification nous indiquent cependant que des travaux supplémentaires ont été réalisés sur une rue non prévue à la liste initiale soumise au conseil d'arrondissement.

Par souci de transparence et afin de respecter les priorités du conseil d'arrondissement, nous sommes d'avis qu'une liste complète des rues sur lesquelles l'arrondissement prévoit réaliser des travaux soit autorisée par le conseil d'arrondissement. Celui-ci devrait également être informé des modifications apportées quant au choix des rues.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction des travaux publics fournisse la liste des rues prévues au moment de l'octroi de tous les contrats de réfection routière afin de respecter les priorités du conseil d'arrondissement. De plus, l'ajout de rues supplémentaires devrait également être approuvé par le conseil d'arrondissement, et ce, avant la réalisation des travaux.

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

« Dès décembre 2004, la liste des rues sera soumise au conseil d'arrondissement et les rues supplémentaires seront également identifiées. »

Surveillance des travaux

En vue de fournir une assurance que les travaux effectués sont conformes au cahier des charges, une surveillance adéquate des travaux doit être exercée. Celle-ci comprend l'inspection, incluant le contrôle qualitatif réalisé par du personnel de laboratoire et le suivi du coût des projets. L'inspection doit permettre l'exercice d'un suivi satisfaisant sur l'exécution des travaux alors que le contrôle qualitatif doit porter sur les matériaux utilisés et leur mise en place au cours des travaux. Le suivi des coûts, quant à lui, doit permettre de s'assurer que les travaux prévus sont réalisés en ne dépassant pas les dépenses autorisées.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment la surveillance des travaux pour les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal a été réalisée par la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE au cours de 2003. Le mandat de cette unité portait sur des contrats du PRR et sur des contrats d'égout et d'aqueduc, tant du réseau artériel que du réseau local. Les contrats ayant fait l'objet de surveillance par cette unité, en 2003, totalisaient une valeur de 36 M\$.

Pour réaliser son mandat, l'unité surveillance disposait, au cours de l'année 2003, des ressources suivantes : un ingénieur chef de groupe, trois ingénieurs chargés de projet et sept agents techniques. De plus, des contrats de services professionnels ont également été confiés à deux firmes d'ingénierie : une pour la surveillance des travaux de planage et l'autre pour la surveillance des travaux de réfection mineure de trottoirs.

Délai de réalisation des travaux – Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est et Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

L'établissement de délais de réalisation des travaux permet d'avoir l'assurance que ceux prévus aux cahiers des charges sont exécutés durant l'année, et ce, dans un laps de temps causant le moins de désagrément possible aux citoyens tout en maintenant les coûts à un niveau raisonnable. Par la suite, des mécanismes de contrôles doivent être mis en place en vue de permettre un suivi sur les délais prévus.

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les documents remis au moment des appels d'offres prévoient des mécanismes en vue d'exercer un suivi sur ces délais. Ainsi, le bordereau de soumission mentionne que le délai prévu commence immédiatement après l'ordre écrit du directeur (ou de son représentant autorisé) de débiter les travaux. Le cahier des charges précise que l'entrepreneur doit exécuter les travaux sans interruption et avec diligence pour les parachever dans les délais stipulés au contrat. En ce qui concerne la date de fin des travaux, le cahier des charges prévoit également que les travaux sont reçus provisoirement si, de l'opinion du directeur (ou de son représentant autorisé), les travaux prévus par les documents sont prêts pour l'usage auquel ils sont destinés et que la valeur des travaux à parachever est inférieure à 0,5 % du prix total du contrat.

Ce cahier mentionne également que l'entrepreneur est responsable de tous les retards jugés non justifiés par le Directeur (ou son représentant) et, dans ce cas, la Ville a le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger ses intérêts. Une clause prévoit la prolongation du délai dans l'éventualité où il survient, avant ou au cours des travaux, des circonstances imprévues pouvant causer des retards. Dans ce cas, l'entrepreneur est tenu d'en aviser immédiatement le directeur (ou de son représentant autorisé) pour que celui-ci prolonge le délai fixé pour la fin des travaux, s'il le juge à propos. Sinon, pour chaque jour de retard, l'entrepreneur doit payer à la Ville une pénalité.

Pour les contrats octroyés par les conseils d'arrondissement, la réalisation des travaux était prévue entre les mois de mai et octobre 2003, et les délais stipulés aux bordereaux de soumission variaient de 25 à 45 jours, à l'exception d'un délai prévu de 150 jours relativement au contrat de planage, dans l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est, et variaient de 45 à 150 jours dans Mercier—Hochelaga-Maisonneuve.

Nous avons constaté, pour tous les dossiers examinés, qu'un ordre écrit de débiter les travaux avait été transmis aux entrepreneurs. Aussi, dans chacun des cas, un document attestant la date de réception provisoire des travaux avait également été produit. Afin de nous assurer qu'un suivi sur les délais prévus était réalisé, compte tenu des mécanismes de contrôle existants, nous avons comparé le délai prévu au bordereau de soumission avec le délai de réalisation des travaux tel qu'indiqué au dossier de surveillance.

Nos travaux de vérification démontrent que, dans Mercier—Hochelaga-Maisonneuve, les travaux ont été réalisés dans les délais prévus.

Dans Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est, nos travaux démontrent que les travaux de réfection mineure de trottoirs, de fraisage à chaud et de planage n'ont pas tous été réalisés

dans les délais prévus. En ce qui concerne le contrat de pulvérisation et de stabilisation et le contrat de réhabilitation de chaussée, nous avons constaté, dans le premier cas, un retard de six jours, sur un délai de réalisation prévu de 30 jours et dans le second cas, un retard de 27 jours, sur un délai de réalisation prévu de 45 jours. Pour ces deux contrats, les entrepreneurs n'ont pas demandé une prolongation de leur délai avant ou au cours des travaux. Au moment du règlement final des deux dossiers, aucune pénalité n'a été imposée par la Ville. En effet, les entrepreneurs ont justifié le dépassement du délai et les explications fournies ont été acceptées par l'ingénieur chargé d'équipe.

Bien que nous ne remettons pas en cause les justifications fournies par les entrepreneurs, nous sommes d'avis que celles-ci devraient être analysées afin d'identifier les mesures correctives à apporter au processus. Les résultats de cette analyse devraient également être communiqués aux responsables de la conception des travaux afin de revoir, s'il y a lieu, l'établissement du délai accordé dans d'autres contrats semblables.

Dans le contexte où les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal disposeront des nouvelles ressources en ingénierie urbaine leur permettant d'exercer leurs responsabilités à l'égard du PRR 2005, ceux-ci devront exercer un suivi satisfaisant sur les délais d'exécution des travaux. Pour ce faire, ils devront établir des délais réalistes tenant compte de l'ampleur des travaux. Ils devront transmettre aux entrepreneurs des avis formels ordonnant le début des travaux ou autorisant une prolongation de délai. Ils devront instaurer un mécanisme de contrôle permettant un suivi des délais.

Nous sommes d'avis qu'un suivi satisfaisant sur les délais de réalisation des travaux est important afin de donner des moyens à l'arrondissement devant un entrepreneur qui ne réaliserait pas les travaux prévus dans des délais raisonnables. Cet aspect est d'autant plus important qu'au cours des prochaines années, la Ville désire investir davantage dans les infrastructures, ce qui aura un effet sur le nombre de contrats à accorder. Par conséquent, il est possible de croire que les entrepreneurs auront plus de chantiers à coordonner et qu'ils pourraient, par conséquent, avoir plus de difficultés à respecter leurs échéanciers.

Recommandations

Nous recommandons que la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE analyse périodiquement les justifications fournies par les entrepreneurs dans les cas de dépassement de délais afin d'apporter les mesures correctives qui s'imposent. De plus, les résultats de cette analyse devraient également être communiqués aux responsables de la conception afin de revoir l'établissement des délais prévus pour des travaux similaires.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Les délais prescrits pour la durée de réalisation des travaux font partie intégrante des documents d'appel d'offres.

Tout dépassement de ce délai fait l'objet d'une discussion et d'une autorisation de la part de l'ingénieur responsable du projet, et ce, compte tenu des impondérables et des imprévus pouvant survenir.

Basé sur le vécu de 2004, et ce, en particulier pour les techniques de « pulvérisation/stabilisation » et de « réhabilitation », nous verrons à revoir avec la conception, dès le début de la préparation des cahiers des charges en 2005 (pour les divers contrats sur le réseau artériel), les délais prévus au document d'appel d'offres, et les ajuster en conséquence. »

Afin d'être opérationnel dès la mise en œuvre de son PRR 2005, nous recommandons que la Direction des travaux publics des deux arrondissements vérifiés prévoit la réalisation d'un suivi satisfaisant sur les délais d'exécution des travaux. Pour ce faire, les arrondissements devront voir à l'établissement de délais réalistes qui tiennent de l'ampleur des travaux. Ils devront également transmettre aux entrepreneurs des avis formels ordonnant le début des travaux ou autorisant une prolongation de délai. Finalement, ils devront voir à l'instauration d'un mécanisme de contrôle permettant un suivi des délais.

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

« Cette recommandation fait partie des mesures que la Division de l'ingénierie de l'arrondissement compte mettre en place, dès mai 2005, dans sa gestion des travaux à réaliser. »

Actions proposées par l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

« Cette responsabilité est dévolue au bureau technique de l'arrondissement. Nous procéderons, dès le printemps 2005, à un suivi rigoureux des échéanciers des travaux prévus aux devis et tous les avis formels requis seront acheminés aux entrepreneurs concernés. »

Délai de réalisation des travaux – Saint-Laurent

Les documents remis au cours des appels d'offres publics tenus en 2003 stipulent que le délai pour réaliser les travaux est de 120 jours, et ce, tant pour le contrat de réfection de trottoirs que celui de réfection de pavage. Le délai était également de 120 jours en 2002, malgré le fait que les travaux de réfection de même nature étaient près de deux fois plus élevés qu'en 2003.

Ces mêmes documents prévoient des mécanismes en vue d'exercer un suivi sur ces délais. Ainsi, il y est prévu que l'entrepreneur doit commencer les travaux immédiatement, sur ordre écrit du directeur, les continuer jour après jour et les compléter dans les 120 jours, à défaut de quoi des pénalités sont prévues. À la limite, si l'arrondissement constate que l'entrepreneur néglige d'exécuter son contrat, il peut mettre en œuvre le personnel et l'outillage nécessaires pour suppléer au défaut de celui-ci.

À cet égard, nous avons constaté qu'aucun suivi n'est exercé sur les délais d'exécution des travaux de réfection de pavage et de trottoirs. En effet, aucun ordre formel de début des travaux n'est transmis aux entrepreneurs et aucun document ne fait état de la date précise de la fin.

Selon les renseignements obtenus auprès de l'inspecteur affecté à la surveillance des travaux, le délai de 120 jours aurait été respecté en ce qui a trait au contrat de réfection de pavage. Toutefois, pour ce qui est du contrat de réfection de trottoirs, le délai aurait été dépassé de 54 jours. Bien que, selon les renseignements reçus, ce dépassement soit justifié, aucune autorisation formelle n'a été émise de la part de l'arrondissement en vue de permettre cette prolongation.

Bien que l'établissement des délais ne tienne pas compte de l'ampleur des travaux et que les mécanismes de suivi ne soient pas utilisés, nous devons mentionner que l'examen des plaintes enregistrées à l'arrondissement ne fait pas état d'insatisfaction de la part des citoyens en ce qui a trait aux délais excessifs dans l'exécution des travaux.

Cependant, nous croyons que cette façon de faire pourrait avoir éventuellement comme conséquence de diminuer les recours de l'arrondissement contre un entrepreneur qui ne réaliserait pas les travaux de réfection dans des délais raisonnables. Le risque que cette éventualité se produise pourrait augmenter dans les prochaines années, étant donné que la Ville désire investir davantage dans ses infrastructures, ce qui aura un effet sur le nombre de contrats à accorder. Par conséquent, il est plausible que les entrepreneurs puissent avoir plus de difficultés à respecter leurs échéanciers dans un contexte où ils obtiennent plus de contrats.

Recommandations

En vue d'exercer un suivi satisfaisant sur les délais d'exécution des travaux, nous recommandons que la Division du soutien technique et de l'environnement :

- établisse des délais qui tiennent compte de l'ampleur des travaux;
- transmette aux entrepreneurs des avis formels ordonnant le début des travaux ou autorisant une prolongation de délai;
- instaure un mécanisme en vue d'exercer un suivi sur les délais. Ce mécanisme devra permettre d'identifier clairement la date réelle de début et de fin des travaux, l'écart entre le délai accordé et le délai réel.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Depuis mai 2004, la soumission indique la date de début des travaux et la date visée de fin des travaux. Les délais sont établis en fonction de l'ampleur des travaux.

À la réunion de démarrage, un calendrier est établi pour chaque semaine de travail ainsi que la phase de travail correspondante. La date réelle de début des travaux est fixée ainsi que la date prévue de fin des travaux, lesquelles sont indiquées dans le compte-rendu de cette réunion.

Le suivi est fait par l'ingénieur de l'arrondissement et le consultant responsable de la surveillance des travaux.

À chaque semaine, l'entrepreneur fournit la liste des travaux qui seront exécutés la semaine suivante. »

Contrôle sur les quantités prévues

La surveillance doit fournir l'assurance que les travaux ont été réalisés conformément au cahier des charges. Pour ce faire, un suivi satisfaisant doit être réalisé au cours de l'exécution des travaux. Ce suivi doit permettre de constater le degré d'avancement quotidien des travaux, de signaler toute situation pouvant empêcher ou retarder la réalisation des travaux prévus ou d'observer des différences en ce qui a trait aux quantités.

En ce qui concerne le contrôle des quantités, des décomptes progressifs et finaux doivent être préparés en vue d'autoriser des paiements à l'entrepreneur responsable de l'exécution des travaux. Ces décomptes progressifs et finaux représentent les quantités réelles de travaux exécutés à une date donnée, multipliées par les taux unitaires des différents items prévus au bordereau de soumission. Les calculs permettant d'établir des quantités réelles à une date donnée doivent être documentés afin de pouvoir justifier si le paiement qui en découle est proportionnel à l'avancement des travaux.

Pour les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal qui ont fait l'objet de notre vérification, des mécanismes permettent d'exercer un contrôle sur les quantités réelles. Le cahier des charges stipule qu'une fois par mois, l'entrepreneur doit produire, dans la forme prescrite par le directeur (ou par son représentant autorisé), un rapport sur l'état des travaux indiquant la quantité et la valeur des travaux exécutés depuis le début du contrat. Le directeur (ou son représentant autorisé) vérifie par la suite ce rapport en y apportant des corrections le cas échéant.

Au cours de notre vérification, nous avons constaté que cette clause du cahier des charges n'était pas appliquée par l'unité de surveillance. Selon les informations obtenues, la réception d'un rapport sur l'état des travaux en provenance de l'entrepreneur doit nécessairement faire l'objet d'une vérification et nécessite, le cas échéant, des discussions avec l'entrepreneur, ce qui, de l'avis des ingénieurs de la Division, requiert du temps non disponible en période de pointe.

Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

Pour les deux principaux contrats de réfection routière, nous avons constaté qu'au cours de la préparation des décomptes progressifs, le surveillant de chantier et l'ingénieur chargé de projet avaient d'abord établi un degré d'avancement des travaux et calculé ainsi des quantités estimatives. Selon les informations obtenues, une telle pratique se justifie par le fait qu'une surveillance journalière est assurée sur les chantiers dès le début des travaux. Des rapports journaliers de surveillance sont produits par le surveillant de chantier et sont approuvés par l'ingénieur chargé de projet sur une base hebdomadaire. Par conséquent, le surveillant de chantier est en mesure de témoigner de la quantité estimative des matériaux à une date donnée.

Nous avons cependant constaté que les dossiers de surveillance ne démontraient pas toujours avec évidence que les mesurages appropriés avaient été réalisés au cours de la préparation des décomptes progressifs ou ne pouvaient démontrer le degré d'avancement des travaux établi avec calculs à l'appui. Ils ne démontraient pas l'accord du surveillant de chantier et l'approbation de l'ingénieur chargé de projet. Nous sommes d'avis qu'une telle situation ne permet pas de justifier à une tierce partie le travail

effectué et ne fournit pas l'assurance que les paiements effectués à l'entrepreneur représentent l'état de l'avancement des travaux à une date donnée. Nous avons pourtant constaté que les ententes de services professionnels conclues avec des firmes d'experts-conseils pour des services de surveillance demandent que soit préparée toute la documentation nécessaire pour les estimations progressives et finales.

En revanche, au moment du règlement final du dossier, l'unité surveillance fait la demande d'un mesurage final des superficies ayant fait l'objet des travaux auprès de la Division des plans et profils du SITE. Cette étape est importante, car les superficies sont mesurées sur le terrain et sont par la suite conciliées avec celles de l'entrepreneur et de l'ingénieur chargé de projet et serviront à la préparation du décompte final. À notre avis, il s'agit là d'un contrôle qui fournit un degré d'assurance sur le calcul des quantités des principaux items.

Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

Parmi les quatre contrats octroyés, seule la réalisation des travaux de fraisage a été surveillée en régie. Pour ces travaux, nous avons constaté que la préparation du décompte progressif reposait sur les quantités mesurées par le surveillant de chantier. En effet, une surveillance journalière est assurée sur les chantiers dès le début des travaux. Des rapports de surveillance journaliers sont produits par le surveillant de chantier et sont approuvés hebdomadairement par l'ingénieur chargé de projet. Par conséquent, le surveillant de chantier est en mesure de témoigner de la quantité estimative des matériaux à une date donnée. Dans ce cas, comme il s'agit de petites quantités, un mesurage final n'est pas réalisé.

En ce qui concerne le contrat de reconstruction de trottoirs et de bordures ainsi que le contrat de réfections mineures de trottoirs de l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve et les travaux de réfection mineure de trottoirs de l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est, dont la surveillance a été réalisée en 2003 par une firme externe, nous avons constaté que les quantités établies au cours des décomptes progressifs reposaient également sur un mesurage réalisé par le surveillant. Au moment du décompte final, les quantités mesurées par le surveillant ont été conciliées avec celles de l'entrepreneur. Selon les informations obtenues, les contrats dont les travaux sont surveillés par des firmes externes ne sont pas acheminés à la Division des plans et profils pour mesurage officiel.

Puisque neuf contrats de réfection mineure de trottoirs ont été octroyés en 2003 par les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et que leur valeur totale représente près de 2,5 M\$, nous

sommes d'avis qu'un contrôle sporadique sur le mesurage devrait être exercé par une tierce partie afin que la Ville obtienne l'assurance de payer pour des travaux réellement exécutés. Nous croyons également que ce contrôle sporadique devrait s'étendre à d'autres travaux surveillés par des firmes externes. Cet aspect est d'autant plus important qu'au cours des prochaines années, la Ville désire investir davantage dans les infrastructures ce qui aura des répercussions sur le nombre de contrats que celle-ci confiera à des firmes d'ingénierie, notamment en matière de surveillance des travaux.

Finalement, dans le contexte où chaque arrondissement exercera pleinement ses responsabilités à l'égard du PRR 2005, celui-ci devra réaliser, à son tour, un suivi satisfaisant au cours de l'exécution des travaux afin de s'assurer que ceux-ci sont réalisés conformément au cahier des charges. Pour ce faire, il devra veiller à ce que des rapports journaliers de surveillance soient produits. Il devra également s'assurer que les quantités figurant sur les décomptes progressifs et finaux soient supportées par les mesurages appropriés ou des calculs démontrant les estimés établis, et ce, par endroits.

Recommandations

Nous recommandons à la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE, de documenter le calcul des quantités établies au cours de la préparation des décomptes progressifs, en vue de supporter les paiements aux entrepreneurs. Ces calculs devraient également porter la signature du surveillant de chantier ainsi que l'approbation de l'ingénieur chargé de projet afin de démontrer leur accord avec les quantités estimées.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Au cours des décomptes progressifs, les quantités sont payées au pourcentage (%) d'avancement des travaux, en se gardant une réserve pour pallier à des écarts en sus. Les imprévus, les contingents et les réclamations n'étant réglés qu'à la fin du contrat, à moins d'un cas de force majeure.

Dès le début de la réalisation des travaux en 2005, nous demanderons aux ingénieurs (es) responsables de la surveillance des divers contrats sur le réseau artériel de toujours s'assurer de la pertinence de la formulation du contenu des décomptes progressifs et de les signer. »

De plus, nous recommandons à la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE d'exercer un contrôle sporadique sur le mesurage final des travaux dont la surveillance est confiée à des

firmes externes, afin d'obtenir l'assurance que la Ville ne paie que pour des travaux réellement exécutés.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Au cours de 2005, nous verrons de façon sporadique à faire effectuer le mesurage final des travaux dont la surveillance est confiée à des firmes externes, et ce, afin d'obtenir l'assurance que la Ville ne paie que pour les travaux réellement exécutés. »

Enfin, afin d'être opérationnel dès la mise en œuvre de son PRR 2005, nous recommandons que la Direction des travaux publics de chaque arrondissement prévoit la réalisation d'un suivi satisfaisant sur l'exécution des travaux. Pour ce faire, l'arrondissement devra voir à ce que des rapports journaliers de surveillance soient produits. Il devra également s'assurer que les quantités figurant sur les décomptes progressifs et finaux sont supportées par les mesurages appropriés ou des calculs démontrant les estimés établis, et ce, par endroits.

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

« Cette recommandation fait partie des mesures que la Division de l'ingénierie de l'arrondissement compte mettre en place dans sa surveillance des travaux à réaliser, dès mai 2005. »

Actions proposées par l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

« À l'été 2005, les suivis d'exécution des travaux seront sous la responsabilité de l'ingénieur de l'arrondissement. Le mesurage des travaux exécutés se fera par des agents techniques sous la responsabilité de l'ingénieur. »

Réception provisoire des travaux

Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est et Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

Selon le cahier des charges, lorsque les travaux sont substantiellement parachevés, l'ingénieur chargé de projet les vérifie avec un représentant de l'entrepreneur. Un document « Réception provisoire des

travaux » est alors préparé et fait état d'une liste des travaux à corriger, à refaire ou à compléter. Après la réception provisoire des travaux et après que l'entrepreneur a corrigé les déficiences, l'entrepreneur doit produire un mémoire de facturation en vue de procéder au décompte final. L'acceptation définitive des travaux sera accordée deux ans après l'acceptation provisoire, soit au moment de l'expiration de la période de garantie prévue aux cahiers des charges.

Au moment de l'acceptation provisoire des travaux, l'ingénieur chargé de projet doit être en mesure de certifier que ces travaux ont été réalisés conformément aux cahiers des charges, car c'est à partir de cette date que débute la période de garantie pour la Ville. Par conséquent, cette opinion repose sur le travail d'inspection du surveillant de chantier et sur les contrôles exercés par l'ingénieur chargé de projet.

À la suite de l'examen des dossiers de surveillance, nos travaux de vérification démontrent que dans le cas où la surveillance a été réalisée par une firme externe, les ingénieurs chargés de projet ont été en mesure de produire, au moment de la réception provisoire, une opinion sur la conformité des travaux aux cahiers des charges. Cependant, dans le cas où les contrats ont été surveillés en régie, l'ingénieur chargé de projet mentionnait sur le document de réception provisoire qu'il avait procédé à la vérification du contrat en compagnie du surveillant, constatait que les travaux étaient substantiellement terminés et faisait état des travaux à compléter. Ainsi, une opinion sur la conformité des travaux au cahier des charges n'était pas émise au cours de cette réception provisoire des travaux, ni à aucun autre moment avant le paiement final. Une telle situation fait en sorte qu'aucun représentant de la Ville ne prend position sur la conformité des travaux au cahier des charges. Nous sommes d'avis que tous les efforts nécessaires devraient être déployés en vue de pouvoir émettre une opinion sur la conformité des travaux au cahier des charges, à la suite de l'exécution des travaux, soit au moment de la réception provisoire des travaux.

Par ailleurs, au cours de notre examen des dossiers de surveillance relatifs aux contrats octroyés en 2003, nous avons constaté que la réception provisoire des travaux n'avait pas été réalisée en présence d'un représentant des arrondissements dans tous les cas. Tant que la surveillance des travaux sera réalisée par la Division de l'ingénierie de la voirie, nous sommes d'avis qu'un représentant de l'arrondissement devrait être présent au moment de la réception provisoire des travaux afin de s'assurer qu'ils sont conformes à ses exigences. Finalement, lorsque l'arrondissement exercera pleinement ses responsabilités à l'égard du PRR 2005, nous sommes d'avis qu'il devra, à son tour, émettre une opinion, au moment de la réception provisoire des travaux, sur leur conformité au cahier des charges.

Recommandations

Nous recommandons que la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE émette une opinion en vue de confirmer que l'ensemble des travaux effectués est conforme aux cahiers des charges et de se rendre imputable des travaux réalisés. Par ailleurs, une telle opinion devra également être émise par les arrondissements lorsqu'ils seront en mesure d'exercer pleinement leurs responsabilités à l'égard du PRR.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Dès la fin des travaux des premiers contrats octroyés en 2005, soit de juin 2005 à décembre 2005, nous demanderons à l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux sur le réseau artériel de mettre une note sur le formulaire déjà existant intitulé « Réception provisoire » 06.03.407-1, à l'effet que les travaux réalisés sont conformes par rapport aux cahiers des charges respectifs. »

Tant que la surveillance des travaux sera réalisée par la Division de l'ingénierie de la voirie, nous recommandons qu'un représentant de la Direction des travaux publics de l'arrondissement soit présent au moment de la réception provisoire des travaux afin de s'assurer que les travaux réalisés sont conformes à ses exigences.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Dès janvier 2005, les arrondissements auront l'entière responsabilité du PRR local, incluant la surveillance des travaux et la réception provisoire des travaux. Ils pourront ainsi s'assurer que les travaux réalisés soient conformes à leurs exigences.

Cette décision fait référence à la décentralisation en arrondissement de toutes les activités connexes au PRR local. »

Saint-Laurent

Un certificat de progrès doit être préparé en vue d'autoriser une demande de paiement à l'entrepreneur responsable de l'exécution des travaux. Ce paiement représente les quantités réelles de travaux exécutés, à une date donnée, multipliées par les taux unitaires des différents items prévus au cahier des charges moins la retenue prévue en garantie de bonne exécution des travaux.

Une fois les travaux entièrement complétés et inspectés en présence d'un représentant de l'entrepreneur, le document « Acceptation provisoire des travaux » doit être préparé. L'acceptation définitive des travaux sera accordée un an après l'acceptation provisoire, soit au moment de l'expiration de la période de garantie prévue aux cahiers des charges.

Ainsi, le certificat de progrès final doit permettre le paiement des quantités réelles de l'ensemble des travaux exécutés, alors que l'acceptation provisoire des travaux doit certifier que ces travaux ont été réalisés conformément aux cahiers des charges. Par conséquent, la séparation des tâches et les contrôles exercés durant tout le processus doivent permettre à l'ingénieur responsable de la surveillance d'obtenir une assurance raisonnable que les renseignements qui se retrouvent sur ces documents sont exacts.

Toutefois, l'ensemble de nos travaux de vérification nous a permis de constater que le calcul des quantités réelles de travaux exécutés de même que la conformité des travaux aux cahiers des charges reposent presque exclusivement sur le travail de l'inspecteur, sans que des contrôles suffisants soient exercés par l'ingénieur. Cette façon de fonctionner fait en sorte d'augmenter les risques d'erreurs ou de manipulation des quantités réelles exécutées tout en rendant difficile leur détection. Les risques que des travaux non conformes soient acceptés sans qu'il soit facile de s'en apercevoir augmentent également.

En effet, tel que nous l'avons mentionné précédemment, l'inspecteur fait toutes les inspections tant pendant les travaux qu'à la fin de ceux-ci, sans produire de rapport. C'est également l'inspecteur qui planifie et exerce le suivi sur les essais de laboratoire pour ensuite analyser les rapports faisant état des résultats, sans que l'ingénieur ne reçoive de copie de ces rapports.

À ces éléments, nous devons ajouter que dans le cadre de ces inspections, l'inspecteur évalue le degré d'avancement des travaux. Au cours de cette évaluation, il mesure les quantités des travaux exécutés, avec ou sans la présence d'un représentant de l'entrepreneur. Il remet cette information à l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux qui prépare le certificat de progrès. Une fois les travaux entièrement complétés, l'inspecteur réalise l'inspection finale avec ou sans la présence d'un représentant de l'entrepreneur et informe verbalement l'ingénieur que les travaux sont complétés.

Au cours de notre vérification des deux principaux contrats de réfection de pavage et de trottoirs, nous avons constaté que l'ingénieur responsable des travaux s'en était remis au travail de l'inspecteur au moment de la préparation des certificats de progrès et de l'acceptation provisoire des travaux.

Les mesures de quantités prises par l'inspecteur étaient transmises à l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux sous forme de notes manuscrites non signées. Pour plusieurs des certificats de progrès préparés, ces notes manuscrites n'ont pas été conservées. Par conséquent, dans ces cas, aucun document faisant état des quantités mesurées sur place par l'inspecteur ne vient supporter les quantités apparaissant aux certificats de progrès qui ont servi aux paiements des entrepreneurs.

Dans le seul cas où l'acceptation provisoire avait été émise à la fin de nos travaux de vérification (réfection de pavage), les notes manuscrites sur lesquelles apparaissaient les mesures finales prises par l'inspecteur n'ont pas été conservées.

De plus, l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux nous a confirmé qu'il n'avait fait aucune vérification directe des mesures prises par l'inspecteur pendant ou à la fin des travaux. Seule une comparaison de ces mesures avec les quantités estimées par l'inspecteur avant le lancement des appels d'offres aurait été réalisée. Toutefois, malgré cette comparaison, nous n'avons pu obtenir d'explications relatives à des écarts significatifs retracés pour certains éléments du contrat de pavage. Dans ces cas, les quantités estimées étaient supérieures d'environ 12 % par rapport aux quantités mesurées à la fin des travaux.

Pour ce qui est du troisième contrat examiné, soit celui portant sur la réfection de pavage de petites superficies sur diverses rues et voies de service, les lacunes observées sont encore plus importantes. En effet, malgré des demandes de paiement à l'entrepreneur pour des sommes totalisant environ 312 000 \$, aucun document faisant état des endroits où ont été réalisés les travaux n'a été conservé, tel que nous l'avons mentionné précédemment.

En ce qui a trait aux quantités mesurées par l'inspecteur, nous avons retracé un document manuscrit faisant état de ces quantités, pour le premier des deux certificats de progrès émis seulement. Les quantités y apparaissant étaient globales et ne faisaient toujours pas état des endroits précis sur lesquels les travaux ont été exécutés.

Selon l'inspecteur et l'information apparaissant au dernier certificat de progrès, les travaux exécutés dans le cadre de ce contrat étaient entièrement terminés en date du 1^{er} septembre 2003. Toutefois, l'acceptation provisoire des travaux n'était toujours pas émise à la fin de mars 2004. Ce retard serait causé par un écart important entre les travaux facturés par l'entrepreneur et ceux mesurés par l'inspecteur. En effet, contrairement aux deux premiers contrats examinés, l'entrepreneur a présenté des factures à l'arrondissement. Celles-ci totalisaient environ 407 000 \$ alors que pour les deux

certificats de progrès produits, les travaux réalisés représentaient une somme 312 000 \$. À la fin de nos travaux, aucune rencontre n'avait encore eu lieu pour expliquer cet écart avec l'entrepreneur.

Recommandations

En vue de réduire les risques d'erreurs ou de manipulations des quantités relatives aux travaux exécutés et de responsabiliser davantage l'ingénieur chargé de la surveillance des travaux quant à leur conformité aux cahiers des charges, nous recommandons que la Direction des travaux publics s'assure que :

- **les tâches exécutées par l'inspecteur affecté à la surveillance des travaux soient revues de façon à permettre une séparation adéquate des tâches avec l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux;**
- **des documents signés et conservés fassent état des quantités de travaux mesurés par endroits;**
- **l'inspection finale des travaux soit réalisée par l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux en présence d'un représentant de l'entrepreneur. Par la suite, une confirmation écrite confirmant l'accord du règlement final par l'entrepreneur devrait être demandée;**
- **l'acceptation provisoire des travaux signée par l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux contienne une mention à l'effet que les travaux ont été exécutés conformément aux cahiers des charges.**

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Depuis le début des travaux du PRR 2004, la séparation des tâches est faite entre l'inspecteur de l'arrondissement, le consultant chargé de la surveillance des travaux et l'ingénieur responsable de l'arrondissement. Les rapports identifient clairement les travaux mesurés par endroit et une corrélation est faite avec le certificat de progrès préparé par le consultant. Le chef de division et l'ingénieur de l'arrondissement vérifient et signent le certificat des progrès avant de le soumettre au directeur d'arrondissement.

Les recommandations quant à l'inspection finale des travaux et l'acceptation provisoire seront instaurées lorsque les travaux de 2004 seront rendus à cette étape (automne 2004).

Également, l'entrepreneur devra signer un accord de règlement final avant la réception du paiement au moment de l'acceptation provisoire des travaux (automne 2004). »

Contrôle qualitatif

Un programme de contrôle qualitatif vient appuyer le travail de surveillance afin de s'assurer que les travaux sont réalisés conformément au cahier des charges. Trois types d'interventions sont prévus, soit : un contrôle avant la réalisation des travaux, pour évaluer les fondations existantes et pour confirmer la nature des travaux à exécuter, puis d'autres contrôles effectués pendant l'exécution des travaux et qui portent notamment sur la qualité des matériaux et sur leur mise en place et finalement, des contrôles sont effectués au terme du projet en vue de confirmer la qualité des travaux réalisés. Ce programme de contrôle qualitatif doit prévoir la méthodologie utilisée en vue de réaliser ces contrôles.

Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est et Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté que la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE avait confié, en 2003, la réalisation du contrôle qualitatif au laboratoire de la Ville. À la suite de l'examen des dossiers de surveillance, nous avons constaté qu'un représentant du laboratoire avait été présent à certaines étapes de réalisation des travaux, notamment au cours de la coulée de béton et de la pose de revêtement bitumineux. Ces interventions visaient notamment à s'assurer de la qualité des matériaux et de leur mise en place. Nous avons également constaté que des rapports faisant état des résultats, obtenus à la suite des tests de carottage réalisés au terme des travaux, avaient été produits et transmis à l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux en vue de les analyser.

Par ailleurs, en vue d'analyser les résultats obtenus, le cahier des charges prévoit actuellement des critères d'acceptation ou de refus des travaux. À cet égard, un nombre d'essais est établi en fonction des travaux qui portent soit sur la chaussée ou sur les trottoirs ainsi qu'en fonction de la superficie des travaux réalisés. Selon les informations obtenues, un nouveau cahier des charges, préparé par la Direction du contentieux, est en voie d'être approuvé par le comité exécutif. Ce nouveau cahier des charges ne comporterait pas de clauses spécifiques sur les critères d'acceptation ou de refus des travaux.

Dans le contexte où les arrondissements deviendront entièrement autonomes dans la réalisation du PRR, ils devront prévoir, à même leur enveloppe PTI, un programme de contrôle qualitatif sur les travaux réalisés. Ce programme portera notamment sur la nature des interventions, le nombre de tests à réaliser, les critères d'acceptation ou de refus des travaux. Nous sommes d'avis que la réalisation de ces contrôles est importante, car cela permet à l'ingénieur chargé de projet d'évaluer la qualité de la surveillance exercée sur l'ensemble des travaux réalisés.

Recommandation

En vue d'être opérationnel dès que les ressources en ingénierie urbaine auront été transférées, nous recommandons que la Direction des travaux publics de chaque arrondissement approuve un programme de contrôle qualitatif en vue de permettre aux responsables de la surveillance de s'assurer que les travaux sont réalisés conformément au cahier des charges.

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

« Cette recommandation fait partie des mesures que la Division de l'ingénierie de l'arrondissement compte mettre en place dans sa surveillance des travaux à réaliser, dès mai 2005. »

Actions proposées par l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

« À l'été 2005, le contrôle qualitatif sera sous la responsabilité de la Division de l'ingénierie. Il sera confié sous forme de mandat au laboratoire de la Ville ou à un laboratoire privé, conformément au cahier des charges. »

Saint-Laurent

Pendant nos travaux, nous avons constaté que c'est l'inspecteur qui a déterminé la nature et le nombre d'essais de laboratoire à effectuer en fonction de son expérience et du budget alloué. Par la suite, au cours de l'exécution des travaux, nous avons constaté des différences entre le nombre et la nature des essais prévus et ceux réalisés. C'est l'inspecteur qui a, en fonction de son expérience et du déroulement des travaux, décidé de modifier les choix originaux.

À cet égard, nous devons mentionner qu'il n'existe pas d'approbation formelle de la part d'un ingénieur responsable de la surveillance des travaux ni du programme de contrôle qualitatif ni des modifications qui lui sont apportées en cours d'exécution des travaux.

Nous avons également constaté qu'une fois les contrôles exercés, seul l'inspecteur reçoit, analyse et conserve les rapports faisant état des résultats. Pour ce qui est de la conservation de ces rapports, environ 20 % de ceux qui ont été facturés n'ont pas été conservés.

De plus, mentionnons que le contrôle qualitatif doit venir appuyer le travail d'inspection qui vise à s'assurer que les travaux sont réalisés conformément aux cahiers de charges. À cet égard, des inspections quotidiennes doivent être réalisées et faire l'objet de rapports formels. Ces rapports doivent contenir, entre autres, la progression des travaux (excavation, couche de base ou de finition du pavage, coulée de béton, par exemple), l'endroit où se déroulent les travaux, les équipements et le personnel sur place, les interventions par le personnel de laboratoire, les conditions climatiques, les problèmes rencontrés, etc. Ils doivent être signés et transmis à l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux qui doit les analyser, les approuver et les conserver.

Nos travaux révèlent qu'aucun rapport quotidien d'inspection n'est produit relativement à l'ensemble des contrats octroyés dans le cadre du PRR (2,7 M\$). Seules des notes personnelles sont inscrites à l'agenda de l'inspecteur qui réalise les inspections relatives aux travaux prévus à ces contrats. Ces notes sont cependant insuffisantes pour faire état des éléments apparaissant habituellement sur des rapports d'inspection.

L'absence de rapport quotidien d'inspection de même que celle d'analyse des rapports faisant état des résultats des contrôles qualitatifs font en sorte que l'ingénieur responsable de la surveillance des travaux peut difficilement évaluer la qualité de la surveillance exercée sur l'ensemble des travaux du PRR.

Recommandations

En vue d'exercer une surveillance satisfaisante permettant de s'assurer que les travaux sont réalisés conformément aux cahiers des charges, la Division du soutien technique et de l'environnement devrait veiller à ce qu'un ingénieur responsable de la surveillance des travaux :

- **approuve le programme de contrôle qualitatif et les modifications le concernant;**
- **reçoive, analyse et conserve les rapports faisant état des résultats obtenus pendant des vérifications et essais de laboratoire;**
- **approuve et conserve les rapports quotidiens d'inspection produits par les inspecteurs.**

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Depuis mai 2004, le programme de contrôle qualitatif est défini au cours de la réunion précédant les demandes de soumissions; un programme est proposé par le laboratoire engagé par l'arrondissement

et est approuvé par l'ingénieur de l'arrondissement. Toute modification est également approuvée par cet ingénieur. Lorsqu'un problème survient, le chef de division est également impliqué.

Les rapports formels faisant état des résultats sont remis au consultant qui les analyse, les approuve et les remet à l'ingénieur de l'arrondissement pour conservation au dossier.

À chaque visite de chantier, l'inspecteur de l'arrondissement complète un rapport d'inspection, lequel est conservé au dossier. »

Niveau minimal de surveillance des travaux – Saint-Laurent

Le niveau de surveillance requis doit tenir compte de l'importance et de la complexité des travaux. Toutefois, il n'existe pas de normes précises auxquelles l'arrondissement doit être assujéti. Par conséquent, nous avons procédé à certaines comparaisons en vue d'évaluer si ce niveau de surveillance semblait suffisant en ce qui concerne la réalisation des travaux de pavage et de trottoirs.

Pour ce qui est des contrôles réalisés par du personnel de laboratoire, l'arrondissement a recours à des entreprises spécialisées. En 2003, un budget de 20 000 \$ a été prévu à cet effet. Cette somme correspond à 0,8 % des contrats octroyés pour la réalisation du PRR. De l'avis même de l'inspecteur et de l'ingénieur-chef de la Division du soutien technique et de l'environnement, cette somme est insuffisante pour assurer un contrôle adéquat.

À cet égard, la comparaison des ressources investies dans ce type de contrôle nous a permis de constater que l'arrondissement investissait environ la moitié moins de ressources que d'autres arrondissements ou municipalités environnantes. En effet, des arrondissements de l'ex-Ville de Montréal investissent 1,5 % des sommes prévues aux contrats octroyés. Dans le cas des villes de Laval et de Longueuil, celles-ci consacrent respectivement près de 2 % et 1,5 % à ces contrôles pour des contrats d'importance similaire.

En effectuant d'autres analyses à l'intérieur même de l'arrondissement, nous avons constaté que les sommes investies dans ces contrôles pouvaient varier de façon importante. Ainsi, dans le cadre des travaux du PRR de 2002, les ressources investies ont été de 0,65 % des sommes prévues aux contrats octroyés alors que pour d'autres contrats d'infrastructures réalisés en 2003, l'arrondissement a investi près de 1,6 % pour ces contrôles qualitatifs.

En ce qui a trait à l'inspection, étant donné le manque de données disponibles, nous n'avons pu comparer les ressources investies à ce chapitre avec celles investies par d'autres arrondissements ou municipalités environnantes. Toutefois, selon les renseignements obtenus, peu importe l'importance des travaux réalisés dans le cadre du PRR, l'arrondissement a toujours affecté un seul et même inspecteur depuis plusieurs années. Par conséquent, le niveau d'inspection n'est pas ajusté en fonction de l'importance des travaux. À titre d'exemple, un seul et même inspecteur a surveillé des travaux de réfection de pavage et de trottoirs d'une valeur de 6 M\$ en 2002 et de 2,7 M\$ en 2003.

Ainsi, nous sommes d'avis qu'une politique définissant le niveau minimal de surveillance à exercer devrait être établie. Celle-ci devrait préciser un niveau minimal tant en ce qui a trait à l'inspection qu'au contrôle qualitatif des matériaux et de leur mise en place. Étant responsable de la surveillance des travaux, la Division du soutien technique et de l'environnement pourrait réaliser les analyses nécessaires en vue d'élaborer cette politique. À cet effet, l'arrondissement pourrait s'associer à d'autres arrondissements pour définir cette politique.

Recommandation

En vue de s'assurer que les contrôles sur la qualité des travaux réalisés dans le cadre du PRR sont suffisants compte tenu de l'importance des travaux, l'arrondissement devrait se doter d'une politique établissant le niveau minimal de surveillance à exercer. Celle-ci devra permettre de définir l'importance des ressources à investir tant en ce qui a trait à l'inspection qu'au contrôle de qualité des matériaux et de leur mise en place.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Dans le cadre du PRR 2004, afin d'assurer la surveillance adéquate des travaux, l'arrondissement a engagé un consultant et un laboratoire. Le consultant fait la surveillance des travaux pour un total d'heures équivalant aux heures de chantier (un surveillant par chantier), ce qui représente environ 2 % du coût des travaux. Ce consultant est encadré par l'inspecteur de l'arrondissement et l'ingénieur responsable.

Quant au contrôle de la qualité des matériaux, un pourcentage de 1,5 % du montant des contrats est investi.

La politique sera écrite par le chef de division – Administration des travaux publics, avec la collaboration du chef de division – Soutien technique et environnement. »

Suivi exercé sur les coûts prévus du contrat

Le suivi des coûts doit permettre de s'assurer que les travaux sont réalisés tel que prévu sans dépasser les dépenses autorisées par le conseil d'arrondissement. De plus, il devrait permettre de disposer d'une information fiable sur le coût réel des travaux selon leur degré d'avancement.

Dans les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, à la suite de l'octroi de contrats par le conseil d'arrondissement, la Direction du transport de la voirie du SITE procède à l'enregistrement des engagements relatifs aux dépenses autorisées par le conseil dans un système de gestion des travaux d'infrastructures (GTI). Ces engagements concernent le coût du contrat pour le montant prévu à la soumission et les dépenses incidentes (par exemple, contrôle de qualité et essais, dépenses d'utilités publiques, etc.).

Pour les contrats examinés dans les deux arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, la responsabilité du suivi des coûts a été exercée par l'unité surveillance. Nous avons constaté que le coût réel des travaux effectués n'a pas dépassé le coût des dépenses autorisées par le conseil d'arrondissement, à l'exception de travaux de planage dans l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve.

Dans ce cas, nous avons observé que des travaux supplémentaires avaient été effectués en octobre 2003 et qu'à cet égard, un dépassement des coûts de l'ordre de 23 000 \$ avait été constaté, sur un contrat de 169 500 \$. Par conséquent, la Direction des travaux publics de l'arrondissement a dû faire approuver des crédits supplémentaires par le conseil d'arrondissement. Nos travaux de vérification nous démontrent cependant que l'autorisation a été demandée au conseil d'arrondissement après la réalisation des travaux. Nous sommes d'avis qu'une telle procédure aurait dû être entreprise avant la réalisation des travaux.

Par ailleurs, nos travaux de vérification font apparaître des lacunes à l'égard des travaux contingents et de la réception provisoire des travaux dans les deux arrondissements et du suivi des dépenses incidentes dans l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné la production des décomptes finaux. Nous avons alors constaté que certaines quantités prévues au bordereau de soumission avaient été dépassées alors que d'autres n'avaient pas été utilisées. En ce qui concerne les quantités dépassées, celles-ci

sont considérées comme des travaux contingents. À cet égard, le cahier des charges prévoit que les montants prévus pour des travaux contingents servent justement à défrayer le coût des travaux pour lesquels des quantités à réaliser dépassent celles prévues dans les documents de soumission ainsi que le coût des travaux qui ne sont pas couverts par la soumission et qui sont ordonnés par écrit par le directeur (ou par son représentant autorisé).

En ce qui concerne les quantités pour lesquelles un dépassement a eu lieu, nous avons constaté qu'en cours de réalisation des travaux, les quantités réelles inscrites sur les décomptes progressifs n'en faisaient pas état. L'inscription de ces dépassements se fait plutôt au moment de la préparation du décompte final par l'enregistrement de réquisition pour les travaux contingents et les travaux supplémentaires. À notre avis, une telle situation ne permet pas l'exercice d'un suivi rigoureux sur l'état des coûts d'une soumission tout au long de l'avancement des travaux. Cela présente également un risque que l'entrepreneur présente des coûts supplémentaires susceptibles de causer un dépassement de coûts.

Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

Pour les quatre contrats octroyés, le coût des travaux contingents prévus au bordereau de soumission a été dépassé. Bien que les travaux ont été réalisés à l'intérieur du coût des contrats, nous sommes d'avis qu'une analyse des principales causes des écarts constatés au chapitre des travaux contingents (dépassement de quantités et travaux supplémentaires) devrait être réalisée afin de permettre aux responsables de la conception de revoir l'établissement des quantités prévues pour des travaux similaires. À titre indicatif, le tableau suivant montre l'importance du coût des travaux contingents par rapport aux contrats octroyés :

Nature des travaux	Coût du contrat octroyé	Coût prévu des travaux contingents (% du coût du contrat octroyé)	Coût réel des travaux contingents (% du coût du contrat octroyé)
Construction et reconstruction de trottoirs et de bordures	647 130 \$	64 000 \$ (10 %)	114 194 \$ (17 %)
Réfection mineure de trottoirs	399 980 \$	36 000 \$ (9 %)	73 438 \$ (18 %)
Planage de chaussée	169 500 \$	14 000 \$ (8 %)	16 115 \$ (10 %)
Fraisage à chaud	144 110 \$	11 000 \$ (8 %)	32 052 \$ (22 %)

Pour trois contrats sur cinq, le coût des travaux contingents prévus au bordereau de soumission a été dépassé. Bien que les travaux ont été réalisés à l'intérieur du coût des contrats, nous sommes d'avis qu'une analyse des principales causes des écarts constatés au niveau des travaux contingents (dépassement de quantités et travaux supplémentaires) devrait être réalisée afin de permettre aux responsables de la conception de revoir l'établissement des quantités prévues pour des travaux similaires. À titre d'exemple, dans le cas des travaux de réfection mineure de trottoirs, le coût réel des travaux contingents était de 22 600 \$ sur un total prévu de 9 000 \$. Dans le cas des travaux de pulvérisation-stabilisation (portion trottoirs), le coût réel des travaux contingents étaient de 10 641 \$ sur un total prévu de 5 000 \$. Finalement, dans le cas des travaux de réhabilitation de chaussée, le coût réel des travaux contingents était de 32 027 \$ sur un total prévu de 25 000 \$.

En ce qui concerne l'utilisation des crédits engagés, nous avons constaté que des sommes inutilisées relativement à des contrats octroyés en 2003, dont les travaux étaient terminés et pour lesquels un décompte final avait été enregistré, étaient toujours disponibles. Tant que les engagements ne sont pas liquidés, les sommes disponibles ne peuvent être utilisées à d'autres fins par l'arrondissement. Par ailleurs, nous avons constaté que des sommes totalisant tout près de 100 000 \$ étaient encore disponibles dans des sous-projets dont les travaux ont été réalisés en 2001 et 2002. À notre avis, un suivi rigoureux devrait être exercé sur les sommes qui ne sont plus requises afin de les rendre disponibles à d'autres priorités.

Il convient de noter qu'à la date de réception provisoire, les travaux prévus doivent être prêts pour l'usage auquel ils sont destinés et la valeur des travaux à parachever doit être inférieure à 0,5 % du prix total du contrat. Or, comme les demandes de travaux contingents sont approuvées et enregistrées après la réception provisoire des travaux, nous n'avons pu obtenir pour les deux arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, l'assurance que le coût des travaux à parachever était de l'ordre de 0,5 % du prix total du contrat, à la date de réception provisoire. Étant donné que cette date a un effet sur le calcul du délai de réalisation des travaux ainsi que sur le début de la période de garantie, nous sommes d'avis qu'un suivi rigoureux des coûts permettrait justement de confirmer cette date.

Finalement, dans le contexte où les arrondissements exerceront pleinement leurs responsabilités à l'égard du PRR 2005, ceux-ci devront réaliser, à leur tour, un suivi rigoureux des coûts. Pour ce faire, ils devront disposer d'une information fiable tout au long de l'avancement des travaux.

Recommandations

Nous recommandons à la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE de réaliser un suivi rigoureux des coûts durant la réalisation des travaux afin d'avoir une information fiable sur le coût réel des travaux selon le degré d'avancement. Celui-ci devrait inclure, dans la mesure du possible, le coût des travaux contingents au moment de leur réalisation.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Un suivi rigoureux et précis des coûts des travaux incluant les coûts des travaux contingents au moment de leur réalisation est directement lié au nombre de ressources disponibles pour assurer une surveillance à plein-temps sur chacun des chantiers.

Compte tenu du nombre élevé de contrats nous devons prioriser la « fin des travaux », pour effectuer le mesurage final et procéder à la conciliation des données avec l'entrepreneur.

En 2005, dans les cas où nous pourrions affecter des ressources à temps plein en surveillance des travaux sur un projet donné, nous exercerons alors un suivi rigoureux sur le degré d'avancement en fonction du coût réel. »

De plus, nous recommandons à la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE de réaliser une analyse des causes des principaux écarts de quantités et de travaux supplémentaires afin de permettre aux responsables de la conception de revoir, s'il y a lieu, l'établissement des quantités prévues pour des travaux similaires.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« Basé sur le vécu de 2004, et ce, pour chacune des différentes techniques d'intervention, nous demanderons aux ingénieurs (es) chargés (es) de projet, dès le début de la préparation des appels d'offres en 2005, de vérifier les principaux écarts de quantité et de travaux supplémentaires afin d'ajuster leurs projections dans la préparation des différents appels d'offres. »

Par ailleurs, nous recommandons à la Division de l'ingénierie de la voirie du SITE d'exercer un suivi rigoureux sur l'utilisation des dépenses incidentes prévues ainsi que sur les soldes

disponibles des contrats octroyés afin d'entreprendre les démarches requises pour utiliser les sommes à d'autres fins.

Actions proposées par le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

« En 2005 le suivi des dépenses incidentes et de l'utilisation des soldes disponibles pour chacun des nouveaux contrats octroyés au PRR local sera de la responsabilité de l'arrondissement.

En ce qui a trait au réseau artériel, l'utilisation des incidences sur les divers projets fait l'objet d'une autorisation de l'ingénieur responsable du projet par un formulaire intitulé « Demande d'exécution de travaux (D.E.T.) ». De plus, avant d'être en mesure d'envisager l'utilisation des soldes disponibles aux différents contrats à d'autres fins, l'ingénieur responsable du projet doit s'assurer qu'il y a eu conciliation des quantités avec l'entrepreneur et qu'un règlement final est intervenu sur les contingences et les réclamations.

Une attention spéciale sera portée en 2005 aux soldes disponibles une fois cette étape complétée. »

Afin d'être opérationnel dès que les ressources auront été transférées, nous recommandons que la Direction des travaux publics de chaque arrondissement prévoit la réalisation d'un suivi rigoureux des coûts relatifs à son programme de réfection routière.

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

« Cette recommandation fait partie des mesures que la Division de l'ingénierie de l'arrondissement compte mettre en place dans son suivi budgétaire des travaux. » (Échéancier prévu : mai 2005)

Actions proposées par l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

« Dès l'été 2005, le bureau technique aura cette responsabilité. Notre objectif est de respecter les enveloppes allouées à chaque contrat. Si des dépassements de coût sont engendrés par des imprévus, nous retournerons au conseil d'arrondissement. »

Enfin, advenant le dépassement du coût d'un contrat, nous recommandons à la Direction des travaux publics de chaque arrondissement de faire approuver par le conseil d'arrondissement des crédits supplémentaires avant la réalisation des travaux.

Actions proposées par l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

« Dans le cas d'un dépassement du coût d'un contrat, nous préparons un rapport complet et un sommaire décisionnel indiquant les causes des écarts de quantité ou des travaux supplémentaires, pour l'approbation par le conseil d'arrondissement. Nous poursuivrons en 2005. »

Suivi du PTI, respect des crédits et de la politique de capitalisation

La responsabilité d'exercer un suivi sur ces sommes en vue d'éviter tout dépassement incombe à l'arrondissement, et ce, plus particulièrement à la Direction des services administratifs.

Cependant, les systèmes informatiques supportant les données relatives au PTI (STRIC et INVESTI) sont sous la responsabilité du Service des finances. Ce service émet également les certificats du trésorier permettant de s'assurer que des sommes sont disponibles et réservées au règlement d'emprunt.

Ainsi, étant donné la responsabilité de l'arrondissement, une directive budgétaire stipule que l'émission de ces certificats doit être précédée d'une attestation de la part de la Direction des services administratifs mentionnant, entre autres, que :

- l'imputation budgétaire ne génère aucun dépassement de l'enveloppe et respecte la répartition annuelle approuvée par le conseil municipal pour le PTI de l'arrondissement;
- les prévisions budgétaires ont été modifiées en conséquence dans le système INVESTI lorsque l'imputation budgétaire l'exige;
- la politique de capitalisation approuvée par le conseil municipal est respectée.

Actuellement, lorsque des virements budgétaires sont requis par les arrondissements, seul le Service des finances peut procéder à ces virements dans le système INVESTI. En vue de conserver les pièces justificatives appuyant ces virements, le Service des finances a émis un mémo à l'effet que les arrondissements doivent transmettre leurs demandes de virements par courrier électronique ainsi que les numéros de décision apparaissant au système de gestion des dossiers décisionnels (GDD).

Il est prévu qu'au cours de l'année 2004, les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal qui ont fait l'objet de la présente vérification pourront eux-mêmes émettre leurs certificats du trésorier.

De plus, il est prévu que l'arrondissement Saint-Laurent pourra lui-même enregistrer ses virements budgétaires dans le système INVESTI à compter du mois de juillet 2004 et qu'il pourra émettre ses certificats du trésorier à compter du début de l'année 2005.

Suivi du PTI et respect des crédits engagés au cours de l'octroi de contrat

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que globalement, le budget des trois arrondissements prévu au projet PRR du PTI a été respecté. Cependant, cet examen nous a permis de déceler les faiblesses suivantes relatives au processus utilisé en vue d'exercer le suivi sur le PTI.

En effet, les arrondissements ne disposent pas d'outil permettant de suivre facilement l'évolution de leur budget d'investissements puisqu'il faut extraire les données de deux systèmes informatiques du Service des finances pour pouvoir ensuite en faire l'analyse.

Le système STRIC traite l'information comptable qui contient les données relatives aux crédits engagés à l'égard des règlements d'emprunts au cours de l'octroi des contrats. Il contient également les déboursés enregistrés au moment du paiement des certificats de progrès produits par les arrondissements. Quant au système INVESTI, il contient le budget original, le budget modifié à la suite des virements ainsi que les déboursés relatifs aux différents projets dont les données proviennent du système STRIC. Toutefois, les données relatives aux crédits engagés n'apparaissent pas dans le système INVESTI, ce qui ne permet pas de connaître le solde du budget d'investissements réellement disponible sans consulter les données contenues dans STRIC.

En conséquence, le Service des finances a développé des rapports utilisant les données des systèmes INVESTI et STRIC permettant aux arrondissements de connaître le solde budgétaire disponible soit le budget modifié moins les dépenses et engagements. Ces rapports ont été rendus disponibles par le biais du site intranet de la Ville à la fin avril 2004.

Cependant, la Direction des services administratifs de l'arrondissement Saint-Laurent ne demande pas toujours les autorisations ou les virements requis en ce qui a trait au projet du PTI. En effet, nous n'avons pas retracé d'autorisation du conseil d'arrondissement au cours d'un virement budgétaire de 238 000 \$ provenant du sous-projet de réfection de pavage vers un autre projet du PTI. De plus, dans le sous-projet relatif à la réfection de trottoirs, un virement d'environ 15 000 \$ aurait été nécessaire pour

couvrir entièrement les crédits requis pour les travaux supplémentaires exécutés sur les quatre rues ajoutées au contrat initial. Toutefois, ce virement n'a pas été fait. D'ailleurs, selon une analyse, des écarts entre le PTI modifié et les dépenses réelles au 31 décembre 2003, il y aurait eu quelques autres projets où l'arrondissement aurait dû procéder à des virements budgétaires pour couvrir entièrement les dépenses de ces projets.

Finalement, pour ce qui est du respect des crédits engagés au cours de l'octroi des trois contrats examinés, nous avons constaté, à la fin de nos travaux de vérification, que les dépenses encourues étaient inférieures à ces crédits. Quant au contrat de réfection de pavage de petites superficies sur diverses rues et voies de service, bien que l'entrepreneur ait présenté des factures totalisant près de 100 000 \$ de plus que le montant apparaissant au certificat de progrès final, le chef de la Division soutien technique et environnement estime que les coûts facturés ont été surestimés et que l'arrondissement n'a pas à payer cette somme.

Recommandation

En vue de s'assurer du respect des priorités du conseil d'arrondissement et d'améliorer le suivi du budget d'investissements, la Direction des services administratifs de l'arrondissement Saint-Laurent devrait procéder à tous les virements budgétaires requis, et ce, après avoir obtenu les autorisations du conseil d'arrondissement.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Depuis juin 2004, la comptable responsable de la comptabilité reliée au budget d'investissement (PTI) procède à des virements de crédits entre les différents sous-projets uniquement lorsqu'elle a en sa possession un dossier décisionnel dûment approuvé par le conseil d'arrondissement. »

Respect de la politique de capitalisation

Le conseil municipal a adopté en juin 2002 une politique de capitalisation visant à identifier et comptabiliser les dépenses en immobilisations ainsi que leur amortissement en fonction de critères préétablis. Elle vise également à permettre l'uniformisation des pratiques comptables sur l'ensemble du territoire de la ville.

Cette politique définit différents éléments tels que les dépenses en immobilisations, le coût d'une immobilisation, la durée de vie utile, les dépenses d'amortissements. Elle établit également le seuil

monétaire de capitalisation, les critères de comptabilisation des immobilisations ainsi que la méthode d'amortissement.

Il revient à chacun des arrondissements de s'assurer que la politique émise est respectée. Ainsi, étant donné les nombreux intervenants, celle-ci doit être suffisamment précise pour permettre une application uniforme à la grandeur du territoire.

Au cours de la réalisation de nos travaux, nous avons constaté que des dépenses ont été capitalisées alors qu'elles n'auraient pas dû, et qu'à l'inverse, des dépenses n'ont pas été capitalisées alors qu'elles auraient dû l'être. Pour d'autres dépenses, la politique de capitalisation n'est pas suffisamment précise pour nous permettre d'établir si les dépenses étaient capitalisables.

Les tableaux suivants font état de nos conclusions à l'égard des dépenses qui ont été capitalisées :

Saint-Laurent

Contrats	Dépenses capitalisées en 2003	Portion capitalisable selon la politique de capitalisation	Portion non capitalisable selon la politique de capitalisation (estimé)	Portion dont la capitalisation est incertaine selon la politique de capitalisation (estimé)
Réfection de pavage (PRR – industriel et résidentiel)	1 357 224 \$	1 357 224 \$ (note 1)	-----	-----
Réfection de trottoirs (PRR)	989 102 \$	989 102 \$ (note 2)	-----	-----
Coupe et réparations de pavage (diverses rues et voies de service)	302 008 \$	-----	186 000 \$ (note 3)	116 008 \$ (note 4)
Total (%)	2 648 334 \$ (100 %)	2 346 326 \$ (88,6 %)	186 000 \$ (7 %)	116 008 \$ (4,4 %)

Note 1 : Il s'agit de travaux majeurs de pavage sur des tronçons de rues (pulvérisation et deux couches d'asphalte).

Note 2 : Il s'agit de reconstruction de trottoirs sur des parties de tronçons de rue.

Note 3 : Il s'agit de travaux de réparations effectués (retirer deux couches d'asphalte jusqu'à la fondation et remettre deux nouvelles couches d'asphalte) sur de petites surfaces d'une moyenne d'environ 150 m² (patch).

Note 4 : Il s'agit de travaux de planage à froid, réalisés sur des voies de service, sur des surfaces de superficie moyenne de 1 000 m². Bien que la valeur de l'ensemble des travaux excède largement le 10 000 \$,

nous ne pouvons déterminer à partir de la politique de capitalisation s'il s'agit de travaux qui prolongent la durée de vie utile compte tenu de la nature des travaux, et si l'importance de la superficie traitée justifie la capitalisation.

De plus, des dépenses relatives à la surveillance des travaux (inspection et essais de laboratoire), qui représentent environ 70 000 \$, n'ont pas été capitalisées alors que la politique de capitalisation établit clairement qu'elles doivent l'être.

Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

Nature des travaux	Dépenses capitalisées en 2003	Portion capitalisable selon la politique de capitalisation	Portion non capitalisable selon la politique de capitalisation (estimé)	Portion dont la capitalisation est incertaine selon la politique de capitalisation
Construction et reconstruction de trottoirs et de bordures	647 130 \$	647 130 \$ (note 1)		
Réfection mineure de trottoirs	399 980 \$			399 980 \$ (note 2)
Planage de chaussée	169 500 \$			169 500 \$ (note 3)
Fraisage à chaud	144 110 \$		144 110 \$ (note 4)	
Total des contrats octroyés	1 360 720 \$ (100 %)	647 130 \$ (42 %)	144 110 \$ (11 %)	569 480 \$ (47 %)
Travaux en régie Travaux de revêtement d'asphalte et corrélatifs	990 545 \$			990 545 \$ (note 5)

Note 1 : Il s'agit de travaux majeurs de réfection de trottoirs conformément à des plans et devis produits par la Division de l'ingénierie urbaine. Les travaux étaient prévus sur 12 rues, dont huit comportant des superficies supérieures à 200 m².

Note 2 : La réalisation des travaux se fait sur différentes rues et la superficie de chacune des sections de trottoirs réalisées est peu grande. Ainsi, selon le contrat les travaux portaient sur une superficie totale de 1 750 m². L'arrondissement a prévu des travaux localisés sur 36 rues et répartis sur 127 endroits, dont la majorité des sections est de moins de 20 m².

Note 3 : Ces travaux consistent à enlever le mélange bitumineux de la chaussée en tout ou en partie pour ensuite ajouter un nouveau revêtement (le revêtement est réalisé par les cols bleus). Il s'agit de travaux d'entretien correctif majeur qui s'appliquent à une chaussée dont l'état est mauvais et qui se dégrade à un rythme accéléré. Les travaux consistent à remettre la chaussée en bon ou en excellent état de service (ils permettent de reconstituer la surface de roulement). Toutefois, compte tenu de l'état de dégradation plus avancé de la structure, une chaussée ainsi traitée se dégradera généralement à un rythme plus rapide que lorsque la structure est en bon état.

Nous ne pouvons déterminer, à partir de la politique de capitalisation, s'il s'agit de travaux qui prolongent la durée de vie utile.

Note 4 : Ces travaux consistent en des réfections ponctuelles de revêtement asphaltique de chaussées par fraisage à chaud, sur l'ensemble du territoire de l'arrondissement particulièrement aux anciennes coupes qui se sont dégradées et aux endroits où le pavage est en mauvais état. Selon la nature des travaux réalisés, ceux-ci s'apparentent davantage à des dépenses de fonctionnement.

Note 5 : La réalisation de ces travaux par les cols bleus de la Ville s'effectue après la réalisation des travaux de planage confiés à un entrepreneur. Les coûts capitalisés concernent le coût des matériaux et la location d'outillage. Dans ce cas, des interventions des cols bleus ont porté sur les mêmes rues que celles faisant l'objet du contrat de planage. La capitalisation des travaux de planage étant incertaine (note 3), les travaux de revêtement qui y sont associés sont par conséquent également incertains.

Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

Nature des travaux	Dépenses capitalisées en 2003	Portion capitalisable selon la politique de capitalisation	Portion non capitalisable selon la politique de capitalisation (estimé)	Portion dont la capitalisation est incertaine selon la politique de capitalisation
Contrats octroyés				
Pulvérisation et stabilisation; reconstruction de trottoirs	306 714 \$	306 714 \$ (note 1)		
Réhabilitation de la chaussée et trottoirs	468 100 \$	468 100 \$ (note 2)		
Réfection mineure de trottoirs	102 079 \$			102 079 \$ (note 3)
Planage de chaussée	93 906 \$			93 906 \$ (note 4)
Fraisage à chaud	83 046 \$		83 046 \$ (note 5)	
Total des contrats octroyés	1 053 845 \$ (100 %)	774 814 \$ (74 %)	83 046 \$ (8 %)	195 985 \$ (18 %)
Travaux en régie				
Travaux de revêtement d'asphalte et autres	885 133 \$			885 133 \$ (note 6)

Note 1 : Il s'agit de travaux majeurs de pulvérisation et de stabilisation de chaussée. Ces travaux ont été réalisés sur des chaussées en très mauvais état. Pour ces travaux, la fondation a été touchée, ce qui a pour effet de prolonger la durée de vie utile.

Note 2 : Il s'agit de travaux majeurs de réhabilitation de chaussée avec base stabilisée, de revêtement bitumineux ainsi que la réhabilitation des trottoirs associés à la reconstruction de la chaussée. Pour ces travaux, la fondation a été refaite à neuf, ayant pour effet de prolonger de façon significative la durée de vie utile.

Note 3 : La réalisation des travaux se fait sur différentes rues et la superficie de chacune des sections de trottoirs touchée est petite. Ainsi, selon le contrat, les travaux portaient sur une superficie totale de

500 m². L'arrondissement a prévu des travaux localisés sur 8 rues et répartis en 19 endroits. Aucune des sections de trottoir n'a une superficie supérieure à 83 m².

Note 4 : Ces travaux consistent à enlever le mélange bitumineux de la chaussée en tout ou en partie pour ensuite ajouter un nouveau revêtement (le revêtement est réalisé par les cols bleus).

Il s'agit de travaux d'entretien correctif importants qui s'appliquent à une chaussée dont l'état est mauvais et qui se dégrade à un rythme accéléré. Les travaux consistent à remettre la chaussée en bon ou en excellent état de service (ils permettent de reconstituer la surface de roulement). Toutefois, étant donné l'état de dégradation plus avancé de la structure, une chaussée ainsi traitée se dégradera généralement à un rythme plus rapide que lorsque la structure est en bon état.

Nous ne pouvons déterminer à partir de la politique de capitalisation, s'il s'agit de travaux qui prolongent la durée de vie utile.

Note 5 : Ces travaux consistent en des réfections ponctuelles de revêtement asphaltique de chaussées par fraisage à chaud, sur l'ensemble du territoire de l'arrondissement particulièrement aux anciennes coupes qui se sont dégradées et aux endroits où le pavage est en mauvais état. Selon la nature des travaux réalisés, ceux-ci s'apparentent davantage à des dépenses de fonctionnement.

Note 6 : Les coûts capitalisés concernent le coût des matériaux et la location d'outillage relativement à des interventions réalisées par des cols bleus. Près de la moitié de la somme capitalisée porte sur le revêtement asphaltique des mêmes rues ayant fait l'objet des travaux de planage confiés à un entrepreneur. La capitalisation des travaux de planage étant incertaine (note 4), les travaux de revêtement qui y sont associés sont par conséquent également incertains. Les autres dépenses capitalisées consistent également en la réalisation de travaux d'asphaltage et de travaux corrélatifs relativement à des travaux qui devront être entrepris au cours de la prochaine année.

Par ailleurs, en ce qui a trait aux travaux en régie dans les deux arrondissements de l'ex-Ville de Montréal, les salaires des employés cols bleus n'ont pas été capitalisés, ce qui ne serait pas conforme à la politique de capitalisation. Cependant, tel que nous l'avons mentionné précédemment, nous sommes d'avis que la capitalisation de ces travaux est incertaine.

En ce qui concerne la surveillance réalisée par des firmes externes, notamment pour les contrats de réfection mineure de trottoirs et de planage, celle-ci a été capitalisée en 2003 par le SITE, dès l'octroi de contrat dans un sous-projet du service. En ce qui concerne la préparation des plans et des devis et la surveillance réalisée par des ressources de la Ville, les salaires sont enregistrés au budget de fonctionnement du service. Toutefois, aux fins de présentation aux états financiers, une écriture comptable est préparée par le Service afin de capitaliser ces salaires.

Pour les tests de laboratoire relatifs aux contrats PRR octroyés à des entrepreneurs, ceux-ci sont sous la responsabilité du Laboratoire de la Ville. Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté que des frais de laboratoire sont capitalisés au PTI.

En conclusion, des mesures doivent être prises par les trois arrondissements en vue d'appliquer la politique de capitalisation, mais le Service des finances doit préciser cette politique de façon à la rendre plus facilement applicable par les arrondissements.

À cet égard, nous avons déjà adressé une recommandation, dans le cadre de la vérification des états financiers 2002 de la Ville, à l'effet d'émettre une directive précisant cette politique pour permettre un traitement comptable approprié et uniforme. Toutefois, au cours de la vérification des états financiers 2003, la directive n'était toujours pas émise par le Service des finances malgré son accord avec notre recommandation. En conséquence, nous sommes intervenus auprès du comité de vérification de la Ville et du Service des finances pour que ce dernier nous transmette une échéance quant à l'approbation et à la diffusion de cette directive.

Recommandations

Afin de s'assurer du traitement approprié des dépenses en immobilisations, la Direction des services administratifs de chaque arrondissement devrait mettre en place des mesures en vue d'appliquer la politique de capitalisation émise. Ces mesures devront tenir compte des directives à venir du Service des finances.

Actions proposées par l'arrondissement Saint-Laurent

« Une écriture de correction sera inscrite aux livres comptables dès la réception de la directive du Service des finances précisant la politique de capitalisation.

De plus, une analyse détaillée est faite par le personnel comptable afin de s'assurer que la politique de capitalisation a été bien appliquée.

Également, des mesures seront prises dès que les directives du Service des finances seront données afin de bien l'expliquer aux gestionnaires concernés. »

Actions proposées par l'arrondissement Rivière-des-Prairies—Pointe-aux-Trembles—Montréal-Est

« Dès réception, la Direction des Services administratifs mettra en place des mesures en vue d'appliquer les directives de capitalisation qui seront données par le Service des finances. »

Actions proposées par l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

« Nous sommes en communication avec le Service des finances pour nous assurer que les critères de capitalisation soient appliqués et respectés dans l'établissement de notre PTI et dans sa réalisation, dès la sortie de la politique. Il faut toutefois noter que si l'interprétation actuelle de la plupart des travaux que nous supportons historiquement avec le PTI est maintenue, ces interprétations sur les effets de ces interventions (planage, scarification notamment) excluront plus de 70 % de ces travaux du financement par capitalisation. En conséquence, des décisions évidentes devraient alors être prises quant aux projets capitalisés et aux répercussions de ces travaux non capitalisés, le cas échéant, sur notre budget de fonctionnement. »

Nous réitérons au Service des finances d'émettre des directives précisant sa politique de capitalisation en vue de permettre un traitement comptable approprié et uniforme par tous les utilisateurs.

Actions proposées par le Service des finances

« Une annexe à l'encadrement administratif « Capitalisation et amortissement des dépenses en immobilisations » spécifiant la nature des travaux contenus dans le programme de réfection routière est en rédaction avec la collaboration du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement et sera produite en octobre 2004. »

SÉCURITÉ INFORMATIQUE À LA VILLE DE MONTRÉAL

CONTEXTE

La Ville de Montréal (la Ville), comme la plupart des grands organismes, est tributaire de banques d'information lui permettant d'exercer ses fonctions et d'offrir des services à ses citoyens. L'information doit être considérée comme un actif qui, comme tous les autres actifs importants, est précieux pour la Ville et demande à être protégé de manière appropriée.

La plupart des services et des arrondissements ont en main de l'information qui nécessite des restrictions en matière d'accès et pose des exigences liées à la protection des renseignements personnels. L'intégrité de l'information est fondamentale pour que la gestion et la prestation de services s'appuient sur une information valable. Finalement, la disponibilité de l'information est nécessaire afin d'offrir un service ininterrompu aux citoyens ainsi qu'aux employés.

Des mesures relatives à la sécurité doivent donc être prises afin de maintenir la confidentialité, l'intégrité ainsi que la disponibilité de l'information détenue par la Ville.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

L'information, à la Ville, revêt différentes formes et est consignée sur différents supports. Dans le cadre du présent mandat, seule l'information dite « électronique » a été considérée.

L'ensemble des mesures de sécurité permettant d'atteindre les objectifs de confidentialité, d'intégrité et de disponibilité de l'information électronique se réfère à la notion de sécurité informatique. Toutefois, cette dernière ne résulte pas d'une suite de mesures, mais est plutôt associée à une démarche méthodique d'analyse et de réduction des risques.

Dans le cadre du présent mandat, notre attention a porté sur l'encadrement de gestion de la sécurité informatique plutôt que sur les moyens technologiques en place ou sur une énumération exhaustive de faiblesses à caractère technique. Pour ce faire, les meilleures pratiques de l'industrie ainsi que les normes internationales ISO 17799 et CobiT ont servi de critères d'évaluation. Nos travaux de vérification se sont déroulés au cours du dernier trimestre de l'année 2004.

À la suite des travaux effectués au moment de notre planification, nous avons exclu de notre mandat le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). En effet, le SPVM possède un réseau informatique distinct de celui de la Ville ainsi qu'une équipe de sécurité informatique qui lui est propre. Nous avons également exclu de notre mandat la vérification des contrôles portant sur la protection physique des installations informatiques de la Ville.

Nous avons toutefois assujéti le réseau de la Ville à des tests techniques réalisés depuis l'intérieur même du réseau, mais nous n'avons pas exploité les points vulnérables décelés afin de ne pas affecter l'exploitation des opérations.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

À la Ville, la sécurité informatique relève de la Direction des technologies de l'information (DTI) du Service des services administratifs (SSA). En collaboration avec les intervenants municipaux corporatifs et les arrondissements, la DTI doit entre autres déterminer les enjeux et les besoins, puis élaborer des stratégies, des encadrements et des solutions d'ensemble propres à ce domaine.

Au cours de la dernière année, le SSA a mandaté une firme réputée de consultants informatiques pour effectuer une analyse de la gestion des technologies de l'information (TI) à la Ville. La principale conclusion de la firme est à l'effet que la Ville n'a pas les moyens de ses ambitions et que certains projets majeurs, dont la sécurité, sont à risque.

Le présent rapport a donc pour but de relever les éléments qui, selon nous, sont à l'origine d'un tel niveau de risque, et de répondre à notre préoccupation, telle qu'exprimée dans le rapport annuel du vérificateur général de l'exercice 2003, en ce qui a trait au niveau général de la sécurité informatique à la Ville.

Organisation de la fonction « Sécurité informatique »

Ressources budgétaires et humaines allouées et effets sur la fonction

La Ville possède un parc de 12 000 ordinateurs personnels, 850 serveurs répartis dans 350 bâtiments et 12 centres de traitement. De plus, pour réaliser sa mission, la DTI dispose de plus de 1 500 personnes par année et est dotée d'un budget de fonctionnement de 57 M\$, dont 30 M\$ sont consacrés aux ententes interservices et 10 M\$ aux arrondissements.

Nous avons constaté que la DTI n'a affecté qu'une seule personne à la fonction « Sécurité informatique ».

Selon une enquête menée en septembre 2002 par *l'Information Security Magazine*, les entreprises dotées d'un parc de 10 000 ordinateurs personnels et plus consacrent 5 % de leur budget en TI à la sécurité de l'information.

Étant donné la taille de la Ville et la complexité de son infrastructure technologique, la fonction « Sécurité informatique » n'a ni les ressources financières ni le personnel pour assurer une gestion efficace de la sécurité informatique ainsi qu'une protection adéquate des actifs informationnels. Plusieurs constatations, qui apparaissent dans ce rapport, sont d'ailleurs liées à cette problématique.

Finalement, nous avons constaté que le chef de section – sécurité informatique a mandaté une firme, en 2003, pour produire un bilan de sécurité et de préparer un plan d'action. Toutefois, la fonction « Sécurité informatique », ne disposant pas de ressources financières et humaines suffisantes, n'a pu le réaliser. Nous avons cependant été informés que la DTI a entrepris des démarches afin de doter la fonction « Sécurité informatique » de deux personnes additionnelles.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs alloue à la fonction « Sécurité informatique » les ressources financières et humaines adéquates afin d'assurer une gestion efficace de la sécurité informatique ainsi qu'une protection adéquate des actifs informationnels de la Ville.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Depuis décembre 2004, trois personnes ont été recrutées afin d'occuper temporairement des fonctions liées à l'encadrement de la sécurité informatique. Au cours de la prochaine année, la DTI s'occupera d'assurer la pérennité de ces postes.

Toutefois, en 2005 un apport en ressources humaines externes sera nécessaire afin d'assurer un accompagnement de la sécurité à la réalisation des projets d'envergure qui sont au cœur du remplacement de plusieurs systèmes informatiques désuets. Pour ce faire, l'équivalent de huit personnes par année en services professionnels spécialisés en sécurité informatique seront ajoutées afin d'appuyer ces projets et de développer des pratiques de gestion de la sécurité. Sur le plan du

financement, la DTI projette d'attribuer une provision budgétaire aux fins de la sécurité informatique. Cette provision serait constituée à même la budgétisation des projets de technologie de l'information. »
(Échéancier prévu : juin 2005)

Rôles et responsabilités

Au cours d'une conférence portant sur la sécurité informatique, un journaliste et chroniqueur montréalais reconnu, indiquait que la « sécurité doit être au cœur des préoccupations en TI; non pas la dernière chose à faire si le temps et le budget le permettent ». Il indiquait également que « la sécurité n'est pas un événement unique ou une solution "vaccin"; c'est un processus continu ». De plus, selon une étude menée par Gartner inc., les deux plus grandes vulnérabilités de la sécurité informatique sont :

- que la « sécurité n'est pas intégrée dans les projets »;
- qu'il « existe une piètre culture d'entreprise et un manque de leadership envers la sécurité ».

Nous avons constaté que la fonction « Sécurité informatique » est confinée à un rôle-conseil et qu'elle n'a aucune autorité sur les activités liées à la sécurité des actifs informationnels. Sa participation dans les projets TI est souvent ad hoc, ou encore en fin de projet et, dans certains cas, inexistante.

Nous avons également constaté qu'il n'existe aucune définition des rôles et responsabilités à l'égard des activités touchant à la sécurité informatique, ce qui a pour conséquence qu'aucun mécanisme n'a été mis en place afin de permettre une implication systématique de la fonction « Sécurité informatique » dans les projets TI.

Afin de mieux étayer nos constatations, nous avons cherché à connaître les effets découlant du peu d'implication de la fonction « Sécurité informatique » au chapitre des projets TI. Pour ce faire, nous avons sélectionné les trois projets suivants :

- projet SIMON – volet Finances/Approvisionnement;
- projet e-Cité;
- rapatriement du site Web de la Ville.

Projet SIMON – volet Finances/Approvisionnement

Nous avons constaté que la fonction « Sécurité informatique » ne fait pas partie de l'équipe du projet SIMON. De plus, selon la soumission de l'intégrateur, un spécialiste en sécurité devait être assigné au

projet. Or, nous avons constaté qu'aucun spécialiste en sécurité, provenant de la firme d'intégration, n'a été assigné au projet et que le budget prévu a plutôt été utilisé pour couvrir les frais additionnels requis pour l'« administrateur Unix » de l'intégrateur.

Toutefois, à l'initiative du chef de section – sécurité informatique, une ressource externe a été mandatée pour effectuer différents travaux de sécurité portant principalement sur la base de données en production. Cependant, aucun mécanisme officiel n'est en place afin de s'assurer qu'un suivi est effectué par la fonction « Sécurité informatique », le consultant relevant plutôt du responsable de l'équipe technologique du projet SIMON.

Projet e-Cité

Selon la soumission de la firme sélectionnée, aucun spécialiste en sécurité n'a été prévu au projet. Le chef de division responsable du projet à la DTI mentionne qu'une enveloppe de prestation en services professionnels est prévue au contrat de la firme afin de pourvoir à des préoccupations comme celles de la sécurité. En l'absence d'un budget distinct, il existe un risque que les sommes nécessaires à la sécurité soient plutôt utilisées pour combler un besoin sur le plan du développement de l'application.

Quoique le projet ne soit, à l'heure actuelle, qu'à ses débuts, nous avons constaté que la fonction « Sécurité informatique » n'a pas été impliquée dans toutes les facettes entourant l'élaboration du devis technique, particulièrement celle touchant l'allocation des ressources vouées à la sécurité.

La sécurité, comme dans tout autre projet, doit être prise en compte dès le début du cycle de développement afin de s'assurer que des risques importants ne sont pas oubliés ou mal évalués. Tel que mentionné dans le plan d'affaires soumis par la firme, la Ville entend faciliter les communications entre elle et ses diverses clientèles. Pour ce faire, le projet e-Cité deviendra la vitrine informatique des services municipaux, des arrondissements et des organismes associés.

Or, à l'heure actuelle, aucun mécanisme n'a été mis en place afin de statuer sur la nature et le type d'information qui sera accessible à tous à partir du nouveau portail de la Ville et de l'autoriser. Au cours d'une conférence tenue récemment à Montréal, il a été démontré qu'en l'absence de mécanismes de publication rigoureux de l'information diffusée sur le Web, il est facile pour un pirate informatique d'obtenir des informations lui permettant de porter atteinte à la sécurité d'un organisme en utilisant simplement un outil aussi répandu qu'un moteur de recherche.

Cette situation démontre que l'implication de la fonction « Sécurité informatique » dans ce projet est primordiale.

Rapatriement des serveurs du site Web de la Ville

Au cours du dernier semestre de 2004, la DTI a procédé au rapatriement des serveurs du site Web de la Ville au sein de ses infrastructures. Selon le chef de section – serveurs, ce rapatriement a permis de corriger certaines lacunes en plus de permettre une économie sur les frais d'hébergement versés par la Ville.

Toutefois, ce rapatriement s'est réalisé sans l'implication de la fonction « Sécurité informatique » et sans qu'une analyse des risques et des vulnérabilités ne soit effectuée.

Cette situation a eu pour conséquence qu'à la suite du rapatriement, la DTI a constaté que les serveurs Web de la Ville hébergeaient également des sites Web d'organisations externes. Or, afin d'assurer l'entretien de leur site, lequel est confié principalement à des firmes externes, certaines organisations ont demandé à ce qu'un accès à distance aux infrastructures de la Ville leur soit accordé afin de pouvoir y télécharger des fichiers de toute nature (texte, graphique, image, par exemple). L'implication, dès le début du projet, de la fonction « Sécurité informatique » aurait permis d'éviter qu'une telle situation ne se produise.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **attribue à la fonction « Sécurité informatique » l'autorité sur les activités et la mise en place des contrôles liés à la sécurité des actifs informationnels de la Ville;**
- **procède à la définition des rôles et responsabilités à l'égard des activités touchant à la sécurité informatique;**
- **procède à la mise en place des mécanismes permettant d'assurer une implication systématique de la fonction « Sécurité informatique » dans tous les projets en TI tels que SIMON et e-Cité.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Sur le plan des projets informatiques, la DTI s'engage à développer les pratiques de gestion de projet permettant l'implication continue de la fonction sécurité. Toutefois, en fonction du modèle de gouvernance proposé par le projet de Politique de sécurité de l'information, la DTI croit que l'autorité de sécurité de l'information en matière informatique revient à la Direction générale qui avec le concours du Comité de sécurité de l'information, peut jouer un rôle plus étendu, multidisciplinaire et objectif. De plus, la DTI croit que tout projet informatique devrait être doté d'une provision budgétaire dans le but d'assurer la sécurité de l'information. À cet effet, la DTI s'engage à signifier ces requis à sa clientèle qui prépare des projets et à demander une provision, aux fins de sécurité, à même les enveloppes budgétaires des projets. (Échéancier prévu : juin 2005)

Un cadre d'intervention en sécurité a été élaboré comme proposition afin de soutenir les grands projets. (Complété)

L'autorité et la portée de la fonction « Sécurité informatique » à l'égard du domaine de la sécurité de l'information dans les projets gouvernés par les clients de la DTI fait l'objet de discussions. Des interventions ont été faites dans le but d'améliorer la sécurité des grands projets. Ainsi, des ressources en sécurité ont été impliquées au sein des projets SIMON et e-Cité en 2004. Dans le projet de rapatriement des serveurs Web de la Ville, une analyse de vulnérabilité a été conduite par l'entremise d'un contrat de services professionnels. » (Complété)

Gouvernance

Politique de sécurité de l'information

Puisque l'information est considérée comme une des ressources essentielles de la Ville et qu'elle représente un patrimoine de forte valeur, sa protection doit constituer un élément fondamental de la stratégie globale de sécurité de la Ville.

Cette stratégie doit être décrite dans une politique de sécurité de l'information et doit tenir compte de l'information sous ses formes les plus diverses : papier, audio, électronique, etc. Il convient donc de ne pas cantonner la stratégie au seul secteur informatique, mais d'y inclure également tous les secteurs d'activités de la Ville (services corporatifs et arrondissements).

La politique de sécurité constitue donc la référence pour tout ce qui concerne la protection de l'information. Elle doit être la fondation du programme de sécurité de la Ville et conditionner la ligne de conduite à adopter relativement à sa mise en œuvre et à sa gestion. Elle doit comprendre, entre autres :

- une définition de la sécurité de l'information, de ses objectifs généraux et de son importance pour la Ville;
- les objectifs de la direction;
- une définition des responsabilités générales et spécifiques;
- les exigences de conformité et de reddition de comptes.

Afin de démontrer le soutien et l'engagement de la Ville envers la sécurité de l'information, la politique doit être entérinée par la haute direction, soit la Direction générale, à l'échelle des services corporatifs, et les directions des arrondissements.

Au cours de nos travaux, nous avons relevé qu'une politique de sécurité avait été adoptée par les anciennes Ville de Montréal, Communauté urbaine de Montréal (CUM), ainsi que dans un arrondissement issu des anciennes villes de banlieue. Toutefois, ces politiques n'ont pas été maintenues à jour et ne sont pas applicables à tous les employés de la nouvelle ville.

Par rapport à cette situation, le responsable de la sécurité informatique a proposé à un comité *ad hoc* formé de représentants issus des services corporatifs et des arrondissements, un projet de politique de sécurité de l'information.

À la suite des discussions du comité, nous avons constaté qu'une proposition a été émise à l'effet que la politique s'applique à l'ensemble des services municipaux et que l'adhésion soit « proposée » aux arrondissements sur une base volontaire.

Afin d'atteindre l'objectif d'une gestion adéquate de la sécurité de l'information au sein de la Ville, la norme ISO 17799, laquelle représente le cadre de référence international en ce qui concerne la sécurité de l'information, établit que la politique de sécurité requiert l'adhésion aux principes directeurs suivants :

- une implication forte de la direction;
- une adhésion de l'ensemble des collaborateurs de l'organisme.

La non-adhésion d'un ou de plusieurs arrondissements à cette politique provoquerait une brèche sur le plan de la sécurité. En effet, une application non uniforme des normes qui découleront de la mise en

application de la politique rendra la Ville plus vulnérable aux multiples menaces de sécurité (fraude, attaque virale, tentative d'intrusion, etc.) étant donné l'interconnexion des réseaux et le partage de l'information entre les services corporatifs et les arrondissements.

Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale et aux directions des arrondissements :

- **d'entériner la politique de sécurité de l'information;**
- **de s'assurer que la politique de sécurité de l'information s'applique à l'ensemble des arrondissements et des services corporatifs;**
- **de publier et de communiquer la politique de sécurité de l'information à tous les employés et autres intervenants qui utilisent ou accèdent aux actifs informationnels de la Ville.**

Nous recommandons également à la Direction générale de faire et de déclarer la sécurité de l'information un enjeu stratégique, en vertu de l'article 57.1 de la Charte de la Ville de Montréal.

Actions proposées par la Direction générale

« Nous sommes d'avis que la sécurité de l'information est un enjeu stratégique important auquel nous accorderons toute l'attention nécessaire.

Après avoir consulté tous les arrondissements concernés, la DTI présentera sous peu un projet de politique « corporative » de la sécurité de l'information à la Direction générale.

À la suite des discussions qui se tiendront sur cette politique, nous nous engageons à la faire entériner par les instances appropriées afin de lui assurer toute la légitimité nécessaire pour qu'elle s'applique à toute l'information dont la Ville est propriétaire ou dépositaire. » (Échéancier prévu : mai 2005)

Comité de gestion de la sécurité de l'information

La sécurité informatique relève de la DTI, mais plus spécifiquement du chef de section – sécurité informatique. Toutefois, dans une organisation de la taille de la Ville, ce dernier ne peut agir seul. C'est pourquoi la norme ISO 17799 recommande la création d'un comité de gestion de la sécurité de l'information.

Ce comité a principalement pour tâches :

- de proposer les changements à la politique de sécurité de l'information;
- d'approuver les normes de sécurité des TI qui découleront de la mise en application de la politique de sécurité de l'information;
- d'approuver les principales initiatives qui permettent de renforcer la sécurité de l'information.

À l'initiative du chef de section – sécurité informatique, un comité formé des représentants issus des secteurs d'expertise de pointe (affaires juridiques, relations de travail, greffe, par exemple) et des représentants des lignes d'affaires (services corporatifs et arrondissements) a été mis sur pied afin de participer, dans un premier temps, au projet de politique de sécurité de l'information.

Toutefois, le rôle du comité demeure précaire puisqu'il n'a aucun statut officiel. De plus, les représentants n'ont aucune obligation de demeurer au sein du comité et peuvent se retirer sans préavis, affectant ainsi la vision d'ensemble de l'organisation qu'apporte un tel comité.

Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale :

- **officialise la création du comité de gestion de la sécurité de l'information et en assure la pérennité;**
- **s'assure que le comité est formé des représentants issus des secteurs d'expertise de pointe (affaires juridiques, relations de travail, greffe, par exemple) et des représentants des lignes d'affaires (services corporatifs et arrondissements).**

Actions proposées par la Direction générale

« En prenant compte que la politique dont il est fait mention dans la recommandation précédente confirme justement l'existence d'un comité de gestion de la sécurité de l'information et qu'elle en détermine sa composition, nous considérons que dès l'adoption de cette politique, sa pérennité et sa représentativité seront par le fait même assurées. » (Échéancier prévu : mai 2005)

Évaluation des risques liés à la sécurité de l'information

Évaluation des risques

La norme ISO 17799 considère que les pratiques de sécurité des TI sont liées à la gestion des risques. Toutefois, il n'est ni faisable ni rentable d'éliminer tous les risques ou toutes les menaces pesant sur les actifs informationnels de la Ville.

Une évaluation des risques doit donc être effectuée afin d'identifier les menaces ayant le plus de probabilité de se produire et pouvant causer les dommages les plus importants. L'évaluation des risques doit également permettre d'identifier les principaux secteurs d'activité de la Ville qui justifient l'affectation des ressources et des efforts requis afin de les sécuriser.

Nous avons constaté qu'aucune évaluation portant sur les risques et les menaces à la sécurité des TI n'a été effectuée à la Ville.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **effectue une évaluation des risques afin d'identifier les menaces ayant le plus de probabilité de se produire et pouvant causer les dommages les plus importants;**
- **identifie les principaux secteurs d'activité de la Ville qui justifient l'affectation des ressources et des efforts requis afin de les sécuriser.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

*« Dans le cadre de sa planification des démarches d'orientations stratégiques, il a été établi en 2004 que la DTI réaliserait successivement un plan de gestion optimale (**complété**), un plan directeur (**en cours de réalisation**) et un plan directeur de sécurité.*

*D'ici à quelques semaines, la DTI demandera l'autorisation du comité exécutif pour lancer un appel d'offres afin de retenir les services d'une firme spécialisée pour l'aider à réaliser le plan directeur de sécurité. (**Échéancier prévu : mai 2005**)*

Ce plan directeur permettra d'identifier les principales vulnérabilités de la Ville en matière de sécurité ainsi que les principales menaces auxquelles la Ville est exposée. Cet exercice permettra de

documenter les stratégies visant à corriger les points faibles, les priorités, les efforts et les investissements et budgets récurrents à accorder pour y remédier. La DTI s'engage à identifier les ressources nécessaires à la mise en œuvre des interventions qui seront recommandées et priorisées par le plan directeur de sécurité. » (Échéancier prévu : décembre 2005)

Inventaire et classification des actifs informationnels

Une fois l'identification des principaux secteurs d'activité complétée, un recensement des actifs informationnels (banque d'information électronique, système d'information, progiciel, par exemple) qui soutiennent ces secteurs doit être effectué. Pour ce faire, la norme ISO 17799 recommande de dresser un inventaire des actifs informationnels et des ressources technologiques qui leur sont associées de façon à garantir que ceux-ci reçoivent un niveau de protection adapté à leur criticité.

La norme recommande également que chaque actif informationnel soit placé sous la responsabilité d'un propriétaire dont l'une des responsabilités sera de participer à sa classification. La classification d'un actif permet de déterminer sa criticité en se basant sur son degré d'importance, tel l'effet que peut causer son absence sur le fonctionnement d'un secteur d'activité.

Nous avons constaté qu'aucun inventaire des actifs informationnels n'a été effectué à la Ville. Toutefois, nous avons été informés qu'à la suite d'une demande du directeur général, la DTI a produit, en mai 2004, un inventaire des systèmes d'information à la Ville. Selon le chef de division – planification stratégique de la DTI, cet inventaire brosse un tableau assez complet mais n'est pas une compilation détaillée des informations propres à chaque système d'information et ne contient pas la totalité des systèmes d'information.

Nous avons également constaté que la DTI ne possède pas un inventaire des ressources technologiques associées à chaque actif informationnel.

Finalement, nous avons constaté qu'aucun système de classification des actifs informationnels n'existe à la Ville. Cette situation a pour conséquence que la Ville n'a aucune garantie que les actifs informationnels, ainsi que les ressources technologiques qui leur sont associées, reçoivent un niveau de protection adapté à leur criticité.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **dresse un inventaire des actifs informationnels et des ressources technologiques qui leur sont associées;**
- **s'assure d'identifier un propriétaire pour chaque actif informationnel;**
- **procède à la classification des actifs informationnels, en collaboration avec les propriétaires identifiés, afin d'en déterminer leur criticité.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Les premières étapes de la réalisation du plan directeur permettront d'instaurer ou de compléter les inventaires en fonction des besoins. La DTI est consciente de la problématique et elle considère que les activités liées à la production d'inventaires doivent être arrimées à ces activités d'amélioration de ses processus de gestion des TI. De plus, les inventaires ne doivent pas excéder les besoins réels étant donné leurs coûts, leur degré d'exactitude et de détail. Ainsi, à l'égard de la sécurité, le plan directeur permettra de définir les besoins en inventaire et en classification d'actifs. En outre, par cet exercice, la DTI contribuera à sensibiliser ses clients à l'importance de la classification de l'information. »

(Échéancier prévu : décembre 2005)

Normes de sécurité des TI

Une fois la politique de sécurité de l'information adoptée et afin que cette dernière soit pleinement efficace, des normes de sécurité des TI doivent être élaborées. Ces normes sont un instrument essentiel à l'utilisation de saines pratiques puisqu'elles prescrivent les exigences minimales auxquelles la Ville doit adhérer quant à la sécurité des TI.

Nous avons constaté que des normes de sécurité des TI ont été développées dans le cadre de l'ancienne Ville de Montréal ainsi que dans un arrondissement issu des anciennes villes de banlieue. Toutefois, ces normes n'ont pas été maintenues à jour et ne sont pas applicables à tous les employés de la nouvelle ville.

Les normes sont des énoncés, règles et contrôles spécifiques devant être suivis et respectés pour chacun des domaines auxquels ils s'appliquent. Elles sont généralement regroupées selon les neuf domaines de sécurité décrits dans la norme ISO 17799. À titre d'exemples, mentionnons :

- l'utilisation adéquate d'un ordinateur, du courrier électronique et de l'Internet;

- la gestion des accès logiques;
- la gestion des vulnérabilités (gestion des rustines (patch management), logiciel antivirus, par exemple).

Les normes sont élaborées selon l'ordre de priorité dictée par la stratégie adoptée à la suite de l'évaluation des risques liés à la sécurité de l'information.

Afin de mieux démontrer l'effet causé par l'absence de normes de sécurité à la Ville, nous avons procédé à des tests à l'aide de deux technologies utilisées par les pirates informatiques pour tenter d'accéder de façon illicite à des réseaux informatiques.

De plus, dans le cadre des activités de la Ville, des accès distants aux infrastructures technologiques ont été octroyés à des entités externes (compagnies, consultants, sociétés paramunicipales, par exemple). Nous avons donc procédé à un examen des contrôles de gestion mis en place afin de nous assurer que ces derniers fonctionnent adéquatement.

Nous avons cependant exclu de notre examen les accès distants octroyés par l'ancienne CUM puisque au moment de notre vérification, une procédure de transfert au centre de service de la DTI de tous les accès distants consentis était en cours. Nous avons toutefois constaté que, contrairement aux pratiques adoptées dans le cadre de l'ancienne Ville de Montréal, aucun accès distant n'a fait l'objet d'une lettre d'entente stipulant les conditions d'utilisation.

Nous avons également exclu de notre examen les arrondissements issus des anciennes villes de banlieue puisque, au cours des vérifications que nous avons effectuées en 2002, 2003 et 2004 sur les contrôles généraux des environnements informatiques de ces arrondissements, nous avons constaté qu'il n'existait pas de directives sur les accès distants.

Accès par modem

Une technique utilisée par les pirates informatiques consiste à procéder à la recherche de modems non sécurisés à l'aide d'un logiciel spécialisé pouvant composer un ensemble de numéros de téléphone dans un court laps de temps. Une fois la liste obtenue, le pirate informatique peut tenter d'accéder au serveur, à l'ordinateur personnel ou au réseau auquel le modem est relié, le cas échéant.

Nous avons donc procédé à une composition des numéros de téléphone utilisés par la Ville. Notre travail nous a permis de trouver 274 modems ouverts, c'est-à-dire répondant à un appel entrant.

Par la suite, nous avons transmis nos résultats à la section télécommunications – secteur corporatif de la DTI, afin de déterminer si les modems découverts apparaissaient dans leur banque de données comme étant des modems autorisés. À la suite du travail effectué, 98 modems ont été identifiés comme étant « non autorisés ».

De plus, nous avons constaté que dans les cas de modems autorisés, aucune approbation de la fonction « Sécurité informatique » n'est requise avant la mise en service du modem et aucune vérification de conformité n'est effectuée par cette dernière.

Cette situation a pour conséquence qu'il y a un risque que des modems, autorisés ou non, servent de porte d'entrée à un pirate informatique.

Accès par réseau sans fil

La technologie évoluant à grands pas, il est maintenant possible de relier « sans fil » les appareils informatiques d'un groupe de personnes ayant à communiquer entre elles.

Bien que les réseaux sans fil deviennent de plus en plus une technologie courante, leur talon d'Achille demeure la sécurité. En effet, la communication s'effectuant par le biais d'ondes radio, celles-ci peuvent être captées à une distance dépassant, dans plusieurs cas, le périmètre de l'entreprise. De plus, il est maintenant connu que plusieurs installations ont été effectuées sans modification des paramètres par défaut, ce qui signifie que le cryptage (ou chiffrement) de l'information circulant sur le réseau n'est pas activé. Cette situation a pour conséquence qu'une connexion non autorisée peut être effectuée sur le réseau permettant ainsi à un pirate informatique d'effectuer des tentatives d'intrusion sur les ordinateurs de ce réseau ou d'intercepter les informations émises entre un ordinateur et l'unité servant à relier les ordinateurs du réseau entre eux, c'est-à-dire le point d'accès sans fil.

La norme de communication la plus utilisée actuellement est la norme 802.11b, laquelle utilise le protocole de chiffrement WEP (Wired Equivalent Privacy). Toutefois, plusieurs reproches sont adressés à ce protocole, le principal étant qu'il est vulnérable, car il peut faire l'objet d'un craquage de la part d'un pirate informatique. Le protocole WPA (Wi-Fi Protected Access) doit être privilégié puisqu'il offre plus de sécurité au moment du transfert d'informations.

Nous avons procédé, à l'aide d'équipements spécialisés, à une recherche de point d'accès sans fil et avons cherché à déterminer si une fois obtenu, le réseau sans fil offrait une protection suffisante aux tentatives d'intrusions.

Pour ce faire, nous avons sélectionné aléatoirement 22 sites de la Ville répartis sur l'ensemble du territoire. Nos travaux nous ont permis de repérer sept réseaux sans fil, mais nous n'avons pas tenté de les pénétrer. Tel qu'il est démontré dans le tableau ci-après, trois réseaux sont très vulnérables aux tentatives d'intrusion puisque aucune protection n'a été activée, trois sont vulnérables puisque le protocole activé est le WEP, alors qu'un réseau est considéré satisfaisant puisqu'il utilise le protocole WPA.

Site	Protection contre les tentatives d'intrusions à un réseau sans fil		
	Très vulnérable	Vulnérable	Satisfaisant
1	X		
2	X		
3		X	
4	X		
5		X	
6		X	
7			X
Total	3	3	1

Finalement, en ce qui a trait à l'acquisition d'ordinateurs portables, nous avons constaté que la DTI a récemment normalisé un ordinateur portable offrant la fonctionnalité sans fil, et ce, sans avoir impliqué la fonction « Sécurité informatique » dans le processus de normalisation.

Accès distants octroyés à des entités externes

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de documents décrivant le processus et les conditions régissant l'octroi des accès distants. Dans certains cas, les demandes d'accès ont fait l'objet d'une convention, laquelle doit être entérinée par le comité exécutif, alors que dans d'autres cas, seule une lettre d'entente stipulant les conditions d'utilisation est complétée.

Nous avons également constaté qu'il n'existe pas de documents décrivant le mode d'accès requis pour accéder aux infrastructures de la Ville. Cette situation a pour conséquence que certaines entités sont obligées de se soumettre à un processus d'authentification forte, c'est-à-dire où l'utilisation d'une carte à jetons ainsi que d'un logiciel de chiffrement est obligatoire, alors que dans d'autres cas, seul un processus faible est requis.

De plus, à la suite des tests que nous avons effectués, nous n'avons pas été en mesure de retracer de convention ou de lettre d'entente pour 25 entités externes pour lesquelles un accès aux infrastructures de la Ville a été relevé. Nous avons également constaté que 32 utilisateurs n'ont pas accédé aux infrastructures depuis plus d'un an. Cette situation résulte de l'absence de vérification afin de s'assurer que les accès octroyés :

- sont toujours requis;
- se limitent strictement au besoin d'affaires pour lesquels ces accès ont été consentis.

Finalement, nous avons procédé à un examen des 16 dossiers appuyant des demandes d'accès. Sur les sept dossiers où une convention avait été demandée, nous avons constaté que :

- deux conventions n'avaient pas été signées par un représentant de la Ville;
- dans six dossiers, la résolution du comité exécutif était absente;
- dans un dossier, la convention était absente;
- dans cinq dossiers, la liste des utilisateurs et des accès qui leur sont octroyés était absente ou incomplète.

Relativement aux neuf dossiers où une lettre d'entente avait été demandée, nous avons constaté que dans :

- un dossier, la lettre d'entente n'avait pas été signée par un représentant de l'entité;
- huit dossiers, la liste des accès octroyés était absente;
- sept dossiers, la liste des utilisateurs autorisés était absente.

Cette situation a pour conséquence que la DTI n'a pas l'assurance que tous les accès distants octroyés à des entités externes sont autorisés, et qu'ils se limitent strictement aux besoins d'affaires pour lesquels ils ont été consentis.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs, à la suite de l'évaluation des risques liés à la sécurité de l'information :

- **coordonne l'élaboration des normes de sécurité des TI avec les membres du comité de gestion de la sécurité de l'information;**
- **s'assure que les normes soient entérinées par le comité de gestion de la sécurité de l'information.**

Nous recommandons également que le Service des services administratifs :

- **coordonne l'élaboration des normes portant sur :**
 - **les accès par modem;**
 - **les accès par réseau sans fil;**
 - **les accès distants octroyés à des entités externes.**
- **procède à l'élaboration de procédures spécifiques visant à mieux contrôler les accès distants octroyés à des entités externes.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Dans le cadre de sa mission, la fonction « Sécurité informatique » procédera à l'élaboration des normes de sécurité en fonction des résultats de l'analyse de risque, des orientations et des priorités résultant du plan directeur.

*Déjà, en 2005, deux nouvelles directives de sécurité ont été élaborées et entérinées par le Comité de sécurité de l'information dans le but de protéger la Ville à l'égard de l'usage inapproprié d'Internet, du courrier électronique et des risques du cyberspace. Des directives visant à encadrer l'utilisation des modems, des réseaux électroniques et du téléaccès seront élaborées et déposées au Comité de sécurité de l'information en vue de répondre à cette demande. **(Échéancier prévu : juillet 2005)***

*La DTI s'engage à élaborer les procédures visant à mieux contrôler les accès distants octroyés à des entités externes. Par la suite, la gestion des ententes d'accès aux actifs informationnels de la Ville par les tiers sera resserrée et mieux contrôlée. » **(Échéancier prévu : juillet 2005)***

Programme de sensibilisation

Les problèmes de sécurité sont en grande partie associés aux personnes. Un programme de sensibilisation a donc pour but de faire comprendre aux employés l'aspect délicat de l'information qu'ils traitent et de les sensibiliser aux menaces éventuelles auxquelles ils risquent d'être confrontés, en plus de les informer de leurs devoirs et responsabilités.

Un tel programme permet également d'aider les employés à comprendre les exigences de la politique de sécurité de l'information ainsi que les normes et procédures qu'ils ont à suivre, et de l'incidence que la non-conformité peut avoir sur la sécurité des actifs informationnels.

Ce programme doit également s'adresser aux contractuels, consultants et entités externes de façon à ce qu'ils soient informés de leurs responsabilités en regard de la politique ainsi que des normes et procédures en vigueur à la Ville.

Afin de réaliser les bénéfices escomptés, un programme de sensibilisation efficace doit tenir compte des éléments suivants :

- le programme doit tout d'abord recevoir l'appui de la haute direction;
- les principaux objectifs poursuivis doivent être clairement définis;
- la clientèle cible doit être identifiée;
- des outils pédagogiques et des moyens de communication appropriés doivent être utilisés;
- le programme doit faire l'objet d'une évaluation périodique afin de déterminer s'il atteint les objectifs fixés au départ.

Nous avons constaté que la DTI ne possède pas de programme officiel de sensibilisation à la sécurité des TI.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **procède à l'élaboration d'un programme de sensibilisation à la sécurité des TI;**
- **s'assure d'obtenir auparavant l'appui de la Direction générale afin que le programme s'adresse à l'ensemble des employés et intervenants concernés.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« En ce qui concerne l'élaboration d'un programme de sensibilisation, celui-ci sera soutenu par un principe directeur du projet de nouvelle politique de sécurité de l'information qui devrait être adopté par les instances décisionnelles de la Ville. La fonction « Sécurité informatique » croit à cette mesure de sensibilisation et travaille à compléter un plan pour le soumettre au Comité de sécurité de l'information. (Échéancier prévu : juin 2005)

Dans ce dossier, la DTI demandera la collaboration de la Direction des communications et des relations avec les citoyens, qui encadre la pratique de communication et de diffusion d'informations à la Ville de Montréal. »

Gestion des incidents de sécurité

Nous avons constaté que la DTI n'a pas développé de processus permettant de gérer efficacement tous les incidents de sécurité et ainsi de s'assurer que des procédures adéquates seront suivies lorsque de tels incidents surviendront. Nous avons cependant constaté que le centre de service possède une procédure d'escalade succincte dans le cas d'attaques virales.

Un incident de sécurité étant défini comme un événement pouvant mettre en péril la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité d'un actif informationnel, il devient important de mettre en place un processus de gestion des incidents afin :

- d'obtenir une meilleure compréhension des rôles et des responsabilités des intervenants;
- de réagir promptement lorsqu'un incident survient;
- d'optimiser la gestion des ressources;
- d'obtenir une meilleure communication entre l'ensemble des parties prenantes.

Sans une documentation précisant les effets associés aux incidents de sécurité, la DTI n'est pas en mesure de sensibiliser la haute direction sur les problèmes liés à la sécurité.

L'édition 2004 de l'enquête *Global Information Security Survey*, menée par la firme Ernst & Young, révèle que parmi les différents dangers qui menacent la sécurité de l'information dans les organisations, 77 % des répondants sont surtout préoccupés par les virus tels que les chevaux de Troie et les vers Internet. Mentionnons qu'à lui seul, le virus CodeRed a coûté plus de 2,5 milliards de dollars américains, à l'échelle mondiale, en perte de productivité et en frais de réparation.

La Ville, comme d'autres organisations, a eu à subir les attaques attribuables, notamment, à des virus. À cet égard, nous avons obtenu copie du rapport de sécurité informatique, produit par la fonction « Sécurité informatique », à la suite de l'incident de sécurité causé par le ver informatique « Blaster », lequel est survenu à la Ville le 13 août 2003. Tel que mentionné dans le rapport « des centaines de postes de travail étaient mis hors d'usage par des ordinateurs contaminés occasionnant une perte considérable en capacité de traitement informatique à la Ville de Montréal [...]. Cet événement a eu un impact négatif considérable sur la productivité des services corporatifs de la Ville durant près d'une journée ».

Selon le rapport, le ver informatique s'est introduit dans le réseau de la Ville par un ou des ordinateurs

non protégés par un antivirus à jour. Il y est fait mention également que l'« incident a été circonscrit, mais la menace est toujours présente et le problème demeure non résolu ». À cet égard, nous avons constaté que plusieurs recommandations contenues dans ce document n'ont pas encore été réalisées à ce jour par la DTI, ce qui a pour conséquence que la Ville est toujours vulnérable à ce type d'incident. Parmi les recommandations formulées dans le rapport, mentionnons les plus importantes :

- procéder à l'élaboration d'un processus de gestion des incidents;
- procéder à l'élaboration d'une norme de raccordement des ordinateurs (postes de travail et serveurs) au réseau informatique. Tel que mentionné dans le rapport, l'absence d'une norme a pour conséquence qu'« aucune mesure formelle d'assurance-qualité efficace n'est appliquée de manière à s'assurer que tous les postes sont et demeurent conformes aux exigences requises pour la stabilité du réseau collectif »;
- mettre en place des pratiques d'assurance-qualité visant à s'assurer que les exigences de raccordements sont respectées et qu'un antivirus corporatif soit installé, maintenu et mis à jour automatiquement sur tous les ordinateurs;
- favoriser l'utilisation du système de gestion intégrée des technologies (GIT) afin de soutenir toutes les activités liées à l'installation et à la mise à jour des postes de travail ainsi qu'au dépistage des non-conformités;
- procéder à l'installation des correctifs de sécurité sur les logiciels d'exploitation des ordinateurs dès qu'ils sont publiés;
- procéder à l'élimination des modems non sécuritaires reliés au réseau téléphonique de la Ville;
- s'assurer que le télétravail s'effectue à l'aide d'ordinateurs dont les mécanismes de protection sont inaltérables par le télétravailleur;
- interdire l'accès aux sites de type « Hotmail » puisque ces derniers sont de véritables portes d'entrée pour les virus.

Nous avons également été informés que le virus Sasser, lequel a surgi en avril 2004, a également atteint le réseau informatique de la Ville. Malgré les efforts déployés, le virus y est toujours présent.

Afin de se prémunir efficacement contre de tels incidents, la DTI doit procéder le plus rapidement possible à l'élaboration d'un processus de gestion des incidents de sécurité. Ce processus devra inclure, entre autres, les éléments suivants :

- l'identification et la classification des incidents;
- les procédures d'escalade;
- les procédures d'éradication;
- les procédures de retour à la normale.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs procède à l'établissement d'un processus de gestion des incidents de sécurité comprenant, entre autres, les éléments suivants :

- l'identification et la classification des incidents;
- les procédures d'escalade;
- les procédures d'éradication;
- les procédures de retour à la normale.

Nous recommandons également que le Service des services administratifs procède, avec diligence, à la réalisation des recommandations suivantes, contenues dans le rapport rédigé par la fonction « Sécurité informatique » sur l'incident de sécurité « Blaster » :

- procéder à l'élaboration d'un processus de gestion des incidents;
- procéder à l'élaboration d'une norme de raccordement des ordinateurs (postes de travail et serveurs) au réseau informatique;
- mettre en place des pratiques d'assurance-qualité visant à s'assurer que les exigences de raccordements sont respectées et qu'un antivirus corporatif soit installé, actif et mis à niveau automatiquement sur tous les ordinateurs;
- favoriser l'utilisation du système de gestion intégrée des technologies (GIT) afin de soutenir toutes les activités liées à l'installation et à la mise à jour des postes de travail ainsi qu'au dépistage des non-conformités;
- procéder à l'installation des correctifs de sécurité sur les logiciels d'exploitation des ordinateurs dès qu'ils sont publiés;
- procéder à l'élimination des modems non sécuritaires reliés au réseau téléphonique de la Ville;
- s'assurer que le télétravail s'effectue à l'aide d'ordinateurs dont les mécanismes de protection sont inaltérables par le télétravailleur;
- interdire l'accès aux sites de type « Hotmail » puisque ces derniers sont de véritables portes d'entrée pour les virus.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« La DTI s'est dotée d'une première procédure de gestion des incidents. Elle s'engage aussi à améliorer cette procédure en y affectant des ressources additionnelles. **(Échéancier prévu : novembre 2005)**

La fonction « Sécurité informatique » travaille depuis janvier 2005 à développer des encadrements. Un sous-ensemble de directives, visant les réseaux électroniques, sera préparé et déposé au Comité de sécurité de l'information dans le but répondre à la recommandation. **(Échéancier prévu : novembre 2005)**

Toutes les clientèles qui ont conclu une entente de services avec la DTI sont protégées par une mise à jour automatique de l'anti-virus « corporatif ». La DTI est disposée à fournir le service aux autres clients si la demande lui est faite. Des actions seront prises dès que la norme de raccordement des ordinateurs au réseau informatique sera entérinée. **(Échéancier prévu : décembre 2005)**

La prochaine phase vise à déployer les fonctionnalités du GIT à la clientèle qui a une entente de service avec la DTI. Par la suite, la DTI sera en mesure d'évaluer les prérequis pour utiliser le GIT aux activités de dépistage des non-conformités. Les outils de GIT, qui sont en déploiement, seront installés sur les 6500 postes de travail provenant de l'ex-CUM et de l'ex-Ville. Par la suite, la DTI amorcera l'évaluation de la faisabilité à étendre le GIT aux autres clientèles. **(Échéancier prévu : janvier 2006)**

À l'exception des mises à jour critiques appliquées aux clients de la DTI, toutes les autres mises à jour doivent être analysées et testées avant leur installation afin de ne pas nuire aux activités normales des systèmes d'information. Dans le cadre du contrat entre la Ville et Microsoft, la DTI fera appel aux services professionnels de ce dernier pour utiliser la meilleure approche à appliquer. **(Échéancier prévu : septembre 2005)**

Des responsables ont été identifiés pour procéder à la vérification, la sécurisation et, s'il y a lieu, à l'élimination des modems non sécuritaires. **(Échéancier prévu : juin 2005)**

La solution a été acquise, le processus d'acquisition des services professionnels est finalisé. Les travaux débuteront sous peu. **(Échéancier prévu : décembre 2005)**

La solution WebSense a été acquise, les travaux débiteront dès que le dossier d'acquisition d'équipements (serveurs) sera finalisé. Cet outil nous permettra de contrôler l'accès à Internet et de faire les blocages requis. » (Échéancier prévu : novembre 2005)

Plans de relève informatique et de continuité

Nous avons constaté que la DTI n'a pas de plan de relève informatique fonctionnel et à jour permettant de se protéger contre tout événement qui pourrait engendrer un arrêt de ses opérations. Nous avons toutefois relevé l'existence d'un plan développé pour l'ordinateur central IBM de l'ancienne Ville de Montréal. Toutefois, ce plan n'a fait l'objet d'aucune mise à jour, et le seul test qui a été réalisé, a été qualifié d'incomplet par le chef de section – sécurité informatique.

Dans le cas des interruptions à court terme, nous avons constaté que la DTI ne possède pas de plan de continuité.

De plus, au cours des vérifications des contrôles généraux des environnements informatiques de 12 arrondissements, effectuées en 2002, 2003 et 2004, nous avons constaté que ces arrondissements ne possèdent pas de plan de relève informatique. La majorité d'entre eux n'ont pas de plan de continuité formel non plus. Toutefois, selon les plans d'action qui nous ont été soumis, la majorité des arrondissements prévoient être dotés d'un plan de relève informatique à compter de 2006. Ces derniers s'attendent, entre autres, à ce que le déploiement du projet SIMON leur permette d'être soutenus en ce sens au chapitre de leurs systèmes financiers.

Or, au moment de la vérification du projet SIMON que nous avons effectuée au cours des mois de novembre et décembre 2004, nous avons constaté qu'aucun plan de relève informatique ni aucun plan de continuité n'ont été prévus dans le cadre de la mise en exploitation du projet.

L'absence de plan de relève informatique et de plan de continuité formel, tant au niveau de la DTI, des arrondissements que du projet SIMON, pourrait occasionner des délais au cours d'une reprise ainsi que des problèmes d'ordonnancement causant des lacunes dans la prestation de services aux citoyens. De plus, en cas de sinistre majeur, la continuité des opérations pourrait être affectée au point où des répercussions financières et opérationnelles en résulteraient.

Dans ce domaine comme pour toute priorité, l'évaluation des risques permet de faciliter l'affectation des ressources aux secteurs d'activité qui le justifient. Une évaluation des risques doit donc être effectuée afin d'analyser l'effet des interruptions sur les secteurs d'activité critiques de l'organisation, ce qui n'a

pas été fait à la Ville. À cet égard, la norme ISO 17799 recommande qu'un processus de gestion de la continuité soit établi. Dans un tel processus, les principales étapes à réaliser sont :

- analyser les risques sur les processus d'exploitation critiques;
- analyser l'effet des interruptions sur les secteurs d'activité en distinguant les incidents légers des incidents sérieux;
- élaborer et documenter une stratégie de continuité cohérente avec les objectifs d'exploitation et les priorités;
- incorporer la gestion de la continuité dans les processus et la structure organisationnelle;
- tester régulièrement les plans et les processus.

Recommandation

Nous recommandons que le Service des services administratifs procède à l'établissement d'un processus de gestion de la continuité touchant les secteurs d'activités critiques de la Ville.

Actions proposées par le Service des services administratifs

« La DTI croit que la planification de la continuité des affaires est très importante. La planification de la continuité des services TI doit répondre aux exigences dictées par cette planification de la continuité des affaires de la Ville.

De son côté le Centre de sécurité civile de la Ville de Montréal s'apprête à faire une collecte d'informations à l'égard de la continuité de processus critiques à la mission des entités de la Ville en cas de mesures d'urgences. La DTI souhaite, entre autres, arrimer son exercice d'identification des actifs informationnels critiques à ce processus d'identification de processus critiques.

La DTI croit que le plan directeur de sécurité permettra d'identifier certaines vulnérabilités de la Ville en matière de continuité d'affaires liées aux technologies. Cet exercice permettra de documenter des stratégies visant à corriger des points faibles, à identifier les priorités, les efforts, les investissements et les budgets récurrents à accorder pour y remédier. (Échéancier prévu : novembre 2005)

La relève de systèmes informatiques peut s'avérer très onéreuse. Elle doit faire l'objet d'une priorisation fondée sur les besoins réels, les coûts relatifs et la tolérance aux risques des secteurs d'affaires. Sur le plan des technologies, la DTI contribuera ainsi à la planification de la continuité des affaires de la Ville autant pour répondre aux besoins administratifs que pour assurer la sécurité civile.

Des systèmes ont déjà été jugés critiques par le vérificateur général et chaque secteur d'affaires

concerné en est saisi. Des projets de réalisation de plans de relève informatique sont entamés dont l'affectation d'un spécialiste pour évaluer la situation et produire un plan de travail. » (Échéancier prévu : juin 2005)

Évaluation de la sécurité informatique

Les actifs informationnels, les ressources technologiques qui leur sont associées et les environnements dans lesquels ils fonctionnent sont dynamiques. Les nombreux changements qui leur sont apportés influent sur la sécurité. Mentionnons à titre d'exemples : les perfectionnements technologiques, la connexion à des réseaux externes ou l'émergence d'une nouvelle menace.

Afin de s'assurer que les dispositifs de sécurité mis en place fonctionnent adéquatement, la norme ISO 17799 recommande de procéder à des vérifications périodiques de la sécurité des TI. La norme recommande également qu'une évaluation de la vulnérabilité soit réalisée par un organisme indépendant afin de vérifier l'efficacité des dispositifs de sécurité mis en place et d'identifier les failles pouvant porter atteinte à la disponibilité, à l'intégrité ou à la confidentialité d'un actif informationnel.

Nous avons constaté que la DTI ne procède pas à des vérifications périodiques de la sécurité des TI, mais a confié à un organisme indépendant, en 2003, un mandat qualifié de « très sommaire », pour effectuer des tests d'intrusion sur le réseau de la Ville. Toutefois, malgré la découverte de points vulnérables, l'exercice n'a pas été réalisé de nouveau.

Afin de mieux démontrer l'effet causé par l'absence d'une évaluation périodique de la sécurité des TI, nous avons également procédé à des tests d'intrusion et avons cherché à identifier des failles permettant d'accéder de façon illicite à des systèmes informatiques, sans toutefois les exploiter.

Nous avons également procédé à un examen de la gestion des mots de passe afin de nous assurer que ces derniers offrent une protection adéquate contre une usurpation de l'identité des utilisateurs.

Tests d'intrusion

L'édition 2004 de l'enquête *Global Information Security Survey*, menée par la firme Ernst & Young, révèle que parmi les différents dangers qui menacent la sécurité de l'information dans les organisations, 60 % des répondants se sont dits préoccupés par la possibilité d'inconduite de la part de leurs employés. Étant donné les résultats de cette enquête, nous avons décidé de réaliser nos tests d'intrusion à partir d'une station située à l'intérieur du réseau de la Ville.

Aux fins de notre test, nous avons sélectionné 24 serveurs. Afin de mieux évaluer le degré d'importance des vulnérabilités découvertes au cours de notre examen, nous les avons cotés en utilisant la grille suivante :

Degré d'importance de la vulnérabilité	Évaluation et Action à prendre
1	Très élevé, nécessite une correction immédiate
2	Élevé, nécessite une correction
3	Satisfaisant

Tel qu'il est démontré dans le tableau ci-après, 13 des 24 serveurs présentent un ou plusieurs points vulnérables. Une faiblesse en particulier nous a préoccupé, laquelle a été signalée auprès de la direction du service concerné.

Description des vulnérabilités	Nombre de serveurs visés	Degré d'importance de la vulnérabilité
Accès au serveur à l'aide du compte Administrateur	1	1
L'application Web est vulnérable à un type d'attaque connue sous le nom d'injection de script (cross-site scripting). Cette faiblesse permet à un pirate informatique de récupérer le code et le mot de passe d'un utilisateur valide ou de s'emparer du fichier témoin (cookie) d'un utilisateur afin de détourner sa session	2	1
Un accès anonyme permet de procéder à la modification de la page Web d'accueil	1	1
Un accès anonyme permet l'écriture dans le répertoire source de la base de données	1	1
Un accès anonyme au serveur est possible par le biais du protocole FTP, lequel permet le téléchargement vers l'amont ou vers l'aval de fichiers de différentes natures (texte, graphique, image, par exemple)	8	1
L'accès à la console de gestion du serveur n'est pas protégé	1	1
L'accès à des fichiers systèmes est permis	1	1
L'accès à la liste des utilisateurs est permis	5	1
Un accès anonyme permet d'obtenir de l'information sur la configuration du serveur par le biais du protocole SNMP, lequel est utilisé par les administrateurs afin de gérer les équipements informatiques et de diagnostiquer les problèmes	7	1
Un accès anonyme permet d'obtenir de l'information sur la configuration de la (ou des) base(s) de données	6	1
L'application de serveur Web a été installée en utilisant les options « par défaut », ce qui permet d'obtenir des informations de configuration	5	1
Tous les services sont installés sans restriction (Courrier, Telnet, FTP, par exemple)	1	1
Un accès anonyme permet d'obtenir l'accès à des partages de fichiers (file sharing)	4	2
L'accès à un répertoire de fichiers sur le serveur Web est permis	1	2
Aucune vulnérabilité n'a été décelée	11	3

Finalement, dans le cadre de différents mandats, la Ville octroie des contrats de services professionnels à des consultants ainsi qu'à différentes firmes ou cabinets de professionnels. Au cours de leur prestation de services, certains consultants se sont vu octroyer l'accès au courrier Notes corporatif. À cet égard, nous avons constaté que plusieurs consultants utilisent leur propre ordinateur portable pour se relier au courrier Notes et qu'ils ont la possibilité, comme tous les autres utilisateurs, d'effectuer une copie du carnet d'adresses Notes corporatif ou d'utiliser une fonction de Notes permettant le transfert de la totalité du contenu du carnet d'adresses dans un fichier ASCII (fichier texte) sur leur poste de travail.

Le carnet d'adresses Notes corporatif contient de nombreuses informations. Parmi celles-ci mentionnons :

- la liste des 10 315 utilisateurs et serveurs Notes;
- la fiche individuelle de tous les utilisateurs, laquelle comprend :
 - le nom et le prénom;
 - le titre de sa fonction;
 - le nom du service auquel il est rattaché;
 - l'adresse de son lieu de travail;
 - son numéro de téléphone au travail;
 - son numéro de télécopieur au travail;
 - son adresse de courrier électronique au travail;
 - l'identification (ID) de son poste de travail (ordinateur).
- la liste de tous les groupes, incluant leurs membres;
- la liste des tous les utilisateurs regroupés par service.

Il y a donc un risque que les informations contenues dans le carnet soient utilisées à des fins commerciales ou à des fins frauduleuses contre la Ville ou ses employés.

Gestion des mots de passe

Afin d'offrir une protection adéquate, le choix d'un mot de passe doit s'effectuer en respectant des règles strictes, par exemple, privilégier l'utilisation de caractères spéciaux ou interdire l'utilisation de mot de passe par défaut ou de mot facile à deviner.

Pour les besoins de notre test, nous nous sommes adressés à l'administrateur d'un important « Active Directory » de la DTI afin d'obtenir une copie du fichier des mots de passe. Rappelons qu'un Active Directory est un annuaire permettant de recenser toutes les informations concernant un réseau, dont les utilisateurs.

Au moment de notre examen, l'Active Directory contenait 2 643 utilisateurs provenant principalement des secteurs suivants :

- les neuf arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal;
- le projet SIMON;
- certains services corporatifs.

À l'aide d'un logiciel disponible gratuitement sur Internet, nous avons essayé systématiquement toutes les combinaisons possibles (chiffres, lettres, caractères spéciaux). Cette technique connue sous le nom d'attaque en force (brute-force attack) est utilisée par les pirates informatiques pour tenter d'accéder de façon illicite à un système informatique, par exemple, un réseau ou un serveur.

Tel qu'il est démontré dans le tableau ci-après, 2 161 des 2 643 mots de passe ont été découverts, dont 1 976 en moins d'une minute. Ce résultat s'explique par le fait qu'il n'existe pas de règles strictes quant au choix du mot de passe, car 1 983 des 2 161 mots de passe découverts étaient celui défini par défaut, lequel est facilement identifiable, ou étaient équivalents au code d'utilisateur.

Population totale	%	Nombre de mots de passe découverts	%	Nombre de mots de passe découverts en moins de une minute	%	Nombre de mots de passe facilement identifiables	%
2 643	100	2 161	82	1 976	75	1 983	75

Finalement, nous avons constaté que la configuration actuelle de l'Active Directory fait en sorte que la liste des codes d'utilisateurs est accessible à tous. Nous avons également constaté qu'aucun mécanisme de protection n'est en place afin de suspendre un code d'utilisateur après qu'un nombre déterminé de tentatives d'accès infructueuses soit atteint. Cette situation a pour conséquence qu'un pirate informatique est en mesure de réaliser une attaque en force « en ligne » sur la totalité des codes d'utilisateurs de l'Active Directory. Toutefois, nous n'avons pas tenté d'exploiter cette faiblesse afin de ne pas perturber les opérations.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **procède à des vérifications périodiques de la sécurité des TI;**
- **confie à un organisme indépendant le mandat de procéder à une évaluation de la vulnérabilité dans le but d'identifier les failles à la sécurité des TI pouvant aboutir à une atteinte à la disponibilité, l'intégrité ou à la confidentialité des actifs informationnels de la Ville.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« La DTI a lancé un appel d'offres public visant à confier la surveillance et l'analyse globale des vulnérabilités des infrastructures de réseaux et de serveurs à une firme externe. Cette surveillance, en temps réel pour les tentatives d'intrusion et planifié pour les analyses de vulnérabilités permettra à la Ville de rencontrer cette recommandation. Une recommandation d'octroi de contrat sera portée à l'attention du comité exécutif de la Ville d'ici le mois d'avril. » **(Échéancier prévu : mai 2005)**

Nous recommandons également que le Service des services administratifs :

- **procède à la correction des points vulnérables découverts à la suite de nos tests d'intrusion;**
- **empêche la copie du carnet d'adresses Notes corporatif ou de son contenu sur un poste de travail;**
- **procède à la correction des points vulnérables découverts à la suite de nos tests sur la gestion des mots de passe d'un important Active Directory de la DTI.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« À l'égard des diverses vulnérabilités technologiques soulevées à ce point de vérification, des actions ont été entreprises dès que le vérificateur général a fait parvenir le détail des faiblesses, le 9 février dernier. Les vulnérabilités de serveurs relevées font actuellement l'objet d'une évaluation spécifique et d'une planification des actions correctives à mettre en œuvre en fonction des risques les plus importants. D'ailleurs, le service de télésurveillance cité précédemment aidera à faire un meilleur suivi des vulnérabilités. **(Échéancier prévu : juin 2005)**

En ce qui concerne les modems, le carnet d'adresse « Notes », les mots de passe, les réseaux sans fil et les accès distants, chaque anomalie relevée fait actuellement l'objet d'une évaluation spécifique et une planification des actions correctives est en cours dans le but de ne pas nuire aux opérations courantes de la Ville de Montréal. De façon plus générale, la DTI relève le défi de corriger les faiblesses présentes avec l'objectif d'améliorer la sécurité et le souci de minimiser l'impact de ses interventions sur les processus d'affaires de la Ville qui pourraient dépendre de l'utilisation non contrôlée ou inadéquate des technologies concernées. **(Échéancier prévu : septembre 2005)**

La DTI s'engage à prendre les mesures de gestion permanentes pour éviter l'occurrence de telles vulnérabilités dans le futur. »

SOMMAIRE DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES DANS LES ARRONDISSEMENTS

CONTEXTE

Les arrondissements issus des anciennes municipalités de banlieue possèdent différents systèmes informatisés afin de traiter, entre autres, leurs données financières. Selon l'arrondissement, il s'agit d'un progiciel acquis d'un fournisseur ou d'applications développées à l'interne. Ces systèmes permettent de traiter, notamment, les données de la comptabilité, de la paie ou de l'approvisionnement.

Les systèmes résident sur des plates-formes (par exemple, un mini-ordinateur de type IBM, SUN ou HP) qui diffèrent selon les arrondissements. Les langages de programmation utilisés sont également distincts. La plupart des utilisateurs accèdent aux systèmes au moyen d'un micro-ordinateur (poste de travail) branché en réseau à un serveur possédant le système d'exploitation Windows 2000. De 30 à plus de 300 (en moyenne 140) postes de travail sont ainsi reliés selon la taille de l'arrondissement.

Chaque arrondissement est autonome dans la gestion de ses ressources informatiques. Selon le cas, il est responsable du développement des applications et de l'entretien des programmes, de l'achat et de l'entretien de logiciels et du matériel, du soutien de l'environnement micro-informatique et de la gestion des contrats de soutien négociés avec des fournisseurs. Dans près du tiers des arrondissements, la tâche principale de la fonction technologie de l'information consiste à gérer ces contrats externes.

Au cours des exercices 2002, 2003 et 2004, dans le cadre d'une vérification intérimaire en vue d'exprimer une opinion sur l'ensemble des états financiers de la Ville, nous avons effectué la vérification des contrôles généraux informatiques de 12 arrondissements, regroupant 19 anciennes municipalités de banlieue. Il convient de noter qu'à compter du 1^{er} janvier 2006, le territoire de huit d'entre elles sera reconstitué en municipalité.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

L'objectif de la vérification était de s'assurer que les contrôles généraux informatiques en place permettent une sécurité, une intégralité et une disponibilité des données, particulièrement celles de nature financière.

Pour ce faire, les normes et les politiques de la Ville ainsi que les meilleures pratiques de l'industrie ont servi de critères d'évaluation.

La vérification a porté principalement sur les contrôles généraux informatiques du système hébergeant les applications financières des arrondissements, dont celles de la comptabilité, de la paie ou de l'approvisionnement. Furent couverts, entre autres :

- l'organisation/structure interne TI;
- la sécurité physique et l'environnement informatique;
- les principaux contrôles de base de la sécurité logique des plates-formes et des applications financières retenues;
- les modifications de programmes;
- les télécommunications, dont les accès à distance;
- la stratégie de copies de sécurité incluant la protection physique de celles-ci;
- le plan de contingence au moment d'interruptions de services de courte durée;
- le plan de relève;
- les antivirus.

Nos travaux se sont limités aux opérations effectuées par les arrondissements et n'ont pas porté sur les contrôles exercés par les firmes externes mandatées pour offrir le soutien des logiciels et progiciels des systèmes (par exemple, les modifications de programmes effectuées par le fournisseur). Les environnements hébergeant les applications non financières comme celui des bibliothèques municipales, ainsi que la configuration de liens de communications (protocoles, chiffrement et authentification, par exemple) ont également été exclus de la vérification.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le volet informatique est aujourd'hui un élément essentiel du contrôle interne d'une organisation. Le nombre d'utilisateurs potentiels pouvant avoir accès aux données s'est accru considérablement grâce aux réseaux interne (intranet) et externe (Internet). Par conséquent, les menaces qui pèsent sur les systèmes d'information se sont multipliées.

Bien que la connexion à Internet accentue les risques d'accès non autorisés, il convient de rappeler que la grande partie des malversations informatiques dans les organisations provient de l'interne. Cela est sans compter les erreurs de manipulation et les risques dus aux choix technologiques. Les menaces sont nombreuses (intrusions, virus, écoutes électroniques...) et peuvent avoir des conséquences variées : le vol, la destruction, la modification des données enregistrées ou diffusées, la propagation

d'informations confidentielles, la corruption par infection virale, la dégradation des performances des systèmes et l'interruption de services ou d'applications.

Des contrôles doivent être présents pour s'assurer, entre autres, que le personnel et des procédures sont en place pour maintenir un niveau acceptable d'intégrité et de sécurité, que les équipements informatiques sont protégés contre les pertes, les dommages et les vols, que la gestion des codes d'utilisateurs est organisée de façon à prévenir les erreurs, les accès non autorisés et les actions mal intentionnées, que l'utilisation des modems est restreinte de façon à protéger adéquatement les ressources du réseau et qu'en cas de destruction involontaire ou autre incident, les logiciels et données pourront être récupérés en vue d'assurer la continuité des opérations dans des délais raisonnables.

Bien que les résultats de notre vérification révèlent que dans l'ensemble, les contrôles généraux informatiques sont adéquats dans les arrondissements vérifiés, nous avons observé que plusieurs contrôles clés n'étaient pas en place. À la fin de nos travaux de vérification, une lettre de contrôle interne a été transmise aux directeurs d'arrondissement. Par la suite, chacun des arrondissements, à l'exception de deux, nous a transmis un plan d'action détaillé, lequel sera implanté pour renforcer les contrôles internes selon un échéancier déterminé.

Voici un résumé des observations relevées le plus fréquemment dans les arrondissements.

Mission, rôles et responsabilités

L'énoncé de la mission, des orientations stratégiques, des objectifs, des rôles et des responsabilités ainsi que de la planification des activités, défini et diffusé de façon formelle, permet aux équipes informatiques de posséder une vision uniforme des objectifs à atteindre.

Nous avons observé que dans l'ensemble, la mission ainsi que les orientations stratégiques de la fonction informatique ne sont pas énoncées de façon formelle dans les arrondissements. Dans certains cas, la définition des rôles et responsabilités n'est pas à jour.

Différentes interprétations de la mission, des orientations stratégiques et des rôles et responsabilités pourraient survenir. Par conséquent, les actions pourraient ne pas être dirigées vers les bonnes priorités et ne pas satisfaire aux besoins des utilisateurs.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements, en collaboration avec la DTI, définissent, approuvent et diffusent la mission et les orientations stratégiques de leur fonction informatique et mettent à jour la définition des rôles et des responsabilités de leurs intervenants.

Actions proposées par les arrondissements

Un arrondissement nous a fait part de la mission, rôles et responsabilités de sa division informatique. Un autre nous a indiqué qu'il avait mis des efforts afin de donner suite à notre recommandation. Un troisième arrondissement nous a mentionné que des représentants de certains arrondissements et de la DTI s'étaient réunis « afin de clarifier les rôles et responsabilités de la DTI et des arrondissements de banlieue. [...] Il revient maintenant à la Direction de la Ville de Montréal d'identifier une personne qui aurait la responsabilité de mener ce dossier à terme en collaboration avec l'ensemble des intervenants. »

Ententes de services informatiques

Les ententes de services informatiques avec des firmes externes doivent être documentées et supportées par des contrats à jour et préciser le niveau de services et de protection fourni. Ces ententes peuvent inclure, au besoin, une clause permettant d'obtenir une opinion sur les procédures de contrôles d'un organisme de services, conformément au chapitre 5900 du manuel de l'Institut canadien des comptables agréés.

Nous avons constaté que, dans la moitié des arrondissements vérifiés, le soutien technique effectué par des firmes externes n'était pas régi par des ententes signées en bonne et due forme ou que les ententes ne contenaient pas de clause de confidentialité. De plus, dans tous les cas où les arrondissements ne possédaient pas de ressources informatiques, les contrôles exercés à l'extérieur de l'arrondissement par certaines firmes n'étaient pas couverts par des travaux de vérification. Ces firmes sont impliquées, selon chacune, dans des activités critiques telles que celles relatives à la stratégie de copies de sécurité, à la gestion des codes d'utilisateurs ou aux modifications de programmes.

Les arrondissements sont alors privés d'un outil leur permettant de s'assurer du respect du niveau de service et de protection désiré. Dans le cas de dommages résultant de la divulgation d'informations ou

de la non-disponibilité, leurs recours légaux seraient amoindris. Des contrôles internes effectués par un tiers pourraient également être déficients ou absents ou porter préjudice aux arrondissements.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements prennent les dispositions nécessaires afin :

- **que les ententes de services informatiques avec des firmes externes soient appuyées par des contrats à jour signés et précisant, entre autres, le niveau de services et de protection fourni et comportant une clause de confidentialité;**
- **d'inclure une clause permettant que les contrôles exercés par un organisme externe fassent l'objet de vérifications.**

Actions proposées par les arrondissements

Dans l'ensemble, les arrondissements nous ont mentionné qu'ils avaient pris des dispositions afin de donner suite à notre recommandation. De nouvelles ententes seront en vigueur en 2005.

Supervision des activités à risque

Une ressource indépendante doit être désignée pour effectuer le suivi des activités à risque telles que les modifications de programmes, la stratégie de copies de sécurité incluant la protection physique des médias, les activités relatives aux télécommunications dont les accès distants et la gestion des codes d'utilisateur, afin de s'assurer que les modifications ou les actions respectent les directives émises et les besoins des arrondissements. En outre, les fonctions d'administration de systèmes informatiques devraient être séparées de celles de la gestion financière.

Dans le tiers des arrondissements vérifiés, aucune ressource indépendante n'était affectée à la validation et au suivi des activités à risque. Il a été observé que les activités de modifications de programmes n'étaient pas supervisées par une personne indépendante dans certains arrondissements. Dans un autre cas, l'arrondissement ne disposait pas des ressources internes lui permettant de déléguer la fonction d'administrateur du système à des personnes n'effectuant pas de transactions financières.

Bien que, dans l'ensemble, les résultats de la vérification sont adéquats en ce qui a trait à ces activités, il pourrait s'avérer que les actions entreprises contreviennent aux directives ou ne répondent pas aux

besoins des arrondissements. Il pourrait en résulter un affaiblissement de la sécurité générale, incluant des accès non autorisés, des violations de la confidentialité, une interruption de production, des modifications ou des pertes de données. Dans un contexte de concentration des responsabilités, la direction ne peut s'assurer efficacement que les changements effectués sont autorisés.

Recommandation

Nous recommandons qu'une ressource indépendante soit affectée à la validation des activités à risque afin d'assurer le respect des directives émises. La fréquence de validation devrait tenir compte du niveau de risque de chaque activité.

Actions proposées par les arrondissements

Des arrondissements nous ont mentionné qu'ils ont mis ou mettront en place, au cours de 2005, des mécanismes permettant qu'une ressource indépendante puisse procéder à la validation des activités à risque afin d'assurer le respect des directives émises et de leurs besoins.

Un arrondissement a opté pour une prise en charge éventuelle par un arrondissement limitrophe, de la gestion de l'informatique en 2005.

Sécurité physique et environnement informatique

L'accès aux salles des serveurs doit être limité au personnel autorisé. Ces locaux doivent être constamment fermés, verrouillés, sans fenêtres vers l'extérieur ni vers l'intérieur du bâtiment et ils doivent servir principalement de lieu d'exploitation des serveurs.

Nous avons observé que, dans les trois quarts des arrondissements vérifiés, la sécurité physique devait être améliorée. Dans plusieurs cas, les locaux qui servent à l'exploitation des principaux serveurs ne sont pas constamment fermés ni verrouillés durant le jour. Ils sont alors accessibles à tout le personnel circulant dans le bâtiment. De plus, lorsque des serrures à combinaison numérique sont présentes, cette combinaison n'est pas changée périodiquement. Dans certains arrondissements, le local des serveurs est exposé à la vue de tous (fenêtre vers l'extérieur). À certains endroits, le local contient des imprimantes pour les opérations financières, de la tuyauterie ou des dépôts de boîte de papiers. Certains locaux sont situés au sous-sol des édifices municipaux.

Des personnes non autorisées pourraient accéder aux équipements informatiques, dont les serveurs. Elles seraient en mesure de commettre volontairement ou non une action qui pourrait nuire à la sécurité ou à la disponibilité des données. Selon le cas, divers incidents, tels un bris de tuyau ou un refoulement d'égout, pourraient avoir les mêmes conséquences.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements poursuivent leurs efforts en vue d'améliorer la sécurité physique de l'environnement informatique et appliquent les contrôles énumérés dans les normes de la Ville.

Actions proposées par les arrondissements

Dans l'ensemble, les arrondissements nous ont mentionné qu'ils avaient pris certaines dispositions afin d'améliorer la sécurité physique des lieux en tenant compte des risques et des ressources disponibles. Des travaux d'amélioration ont déjà été entrepris ou pourraient l'être à la suite d'une analyse plus approfondie de la situation au cours de 2005.

Sécurité logique

Une politique et des encadrements doivent définir clairement le comportement de sécurité désirable en matière d'accès tout en prenant en compte la nature de l'information. Une politique de sécurité et les encadrements la supportant doivent définir des objectifs (ce qu'il faut protéger), des procédures (les moyens) et une organisation adéquate. La gestion des codes d'utilisateurs et les autres activités doivent être organisées de façon à prévenir les erreurs et les actions mal intentionnées. Chacun des utilisateurs ne doit accéder qu'aux fonctionnalités et données relatives à son travail. Pour s'en assurer, les droits d'accès de l'utilisateur doivent être révisés sur une base régulière par le gestionnaire concerné. Un journal des accès et des violations doit également être conservé pendant une période de temps raisonnable et analysé périodiquement.

Les actions des utilisateurs doivent être encadrées davantage dans l'ensemble des arrondissements vérifiés, à l'exception d'un arrondissement où la sécurité logique est satisfaisante. De plus, la gestion des codes d'utilisateurs et des mots de passe y est déficiente.

En effet, dans l'ensemble, aucune politique de sécurité ni encadrement ne sont en place pour définir des exigences, par exemple, quant à la gestion des codes d'utilisateurs, la modification régulière du mot de passe et la non-divulgation de celui-ci. Dans certains arrondissements, les mots de passe des utilisateurs sont divulgués ou recensés dans une liste à des fins de gestion interne. Dans la plupart des cas, en raison de la configuration des systèmes, les utilisateurs ne peuvent pas changer leur mot de passe. Les mots de passe n'expirent jamais et peuvent demeurer inchangés depuis leur création. Dans les arrondissements où un rapport produit par le système existait, il a été constaté qu'environ la moitié des utilisateurs n'avaient pas changé de mot de passe depuis plus d'un an, et dans un arrondissement, depuis plus de quatre ans, voire 10 ans pour certains utilisateurs. Certains de ces derniers pouvaient avoir des privilèges d'accès importants (programmation ou paie, par exemple). Mentionnons aussi que la longueur minimale du mot de passe n'est pas suffisante dans les arrondissements vérifiés. Certains peuvent avoir deux ou quatre caractères, ce qui les rend trop faciles à découvrir.

De plus, les droits d'accès des utilisateurs ne sont pas révisés périodiquement par une personne en autorité. En général, aucun mécanisme formel d'annulation des accès n'est appliqué au moment du départ d'un employé. Nous avons observé qu'en moyenne, le tiers des droits d'accès examinés n'étaient pas justifiés, entre autres, parce que l'employé avait quitté l'arrondissement. En général, aucune date d'expiration n'existe pour les accès accordés à des personnes extérieures à l'organisation. Des codes d'accès ne sont pas associés à une personne physique et peuvent être partagés par plusieurs employés, parfois pour accéder à des applications critiques telles que la paie. Les activités des utilisateurs possédant des privilèges qui permettent de contourner les mesures de sécurité ne sont pas suivies par un responsable en autorité. Entre autres, les activités des administrateurs du système, dont certains sont responsables des données financières, ne font pas l'objet d'une journalisation.

Les mots de passe pourraient devenir, avec le temps, connus d'autres utilisateurs. Des usurpations d'identité pourraient également avoir lieu. Des accès ou des tentatives d'accès non autorisés pourraient survenir à l'insu des arrondissements ou des utilisateurs. Des gestes dommageables pourraient être commis volontairement ou par inadvertance, sans que les personnes ayant des accès trop permissifs soient conscientes des conséquences de leurs actions. Ces gestes pourraient affecter les transactions et il serait difficile d'en identifier les auteurs véritables.

L'absence de politique et d'encadrement clairement définis fait en sorte que les ressources informatiques ne sont pas en mesure d'intervenir de façon optimale en vue d'assurer la disponibilité des services, la confidentialité des informations et l'intégrité des données.

Recommandation

Nous recommandons, entre autres, que les arrondissements concernés :

- en collaboration avec la DTI, élaborent, diffusent ou améliorent leur politique de sécurité ainsi que les encadrements la supportant;
- appliquent des paramètres de sécurité d'accès appropriés dans les accès aux serveurs, logiciels et applications (par exemple, durée du code d'utilisateur, longueur minimale des mots de passe, nombre maximal de tentatives d'accès infructueux);
- prennent des dispositions en vue d'enrayer la divulgation systématique des mots de passe, lesquels doivent demeurer confidentiels, et de faire en sorte que les utilisateurs puissent changer de mot de passe lorsqu'ils croient que la confidentialité de celui-ci est compromise;
- fassent en sorte que chacun des utilisateurs n'accède qu'aux fonctionnalités et données relatives à son travail en procédant, notamment, aux changements ou suppressions des codes ou privilèges d'accès non requis à la suite des mouvements de main-d'œuvre;
- mettent en place une procédure afin que chaque utilisateur ait son propre code d'utilisateur et que tout mouvement de personnel fasse l'objet d'avis pour mettre à jour les codes d'accès ou privilèges;
- contrôlent la durée des permissions d'accès, particulièrement celles accordées aux utilisateurs externes;
- s'assurent qu'un journal des accès et des violations, qui sera conservé pendant un certain temps, soit analysé périodiquement et que les activités des utilisateurs possédant des privilèges permettant de contourner les mesures de sécurité soient suivies par un responsable en autorité.

(Dans le cas d'améliorations à apporter aux systèmes financiers appelés à être remplacés dans le cadre du projet du système intégré de gestion (SIMON), nous privilégions le fait d'attendre la venue de ce dernier avant d'entreprendre des efforts additionnels.)

Actions proposées par les arrondissements

La plupart des arrondissements se sont engagés à corriger les lacunes identifiées, et ce, avant 2006.

Ainsi, sept arrondissements ont proposé l'élaboration, la diffusion ou le renforcement de leur politique de sécurité ou la mise en place d'un mécanisme de changement de mot de passe périodique

obligatoire. Un huitième arrondissement nous a indiqué qu'il avait déjà mis en place une nouvelle politique de sécurité et que celle-ci était suivie avec rigueur. Un neuvième arrondissement envisage, à long terme, de confier un mandat à un administrateur de système d'un autre arrondissement afin de réévaluer cette problématique et de proposer des solutions. Les autres arrondissements concernés n'ont pas répondu.

Mentionnons qu'un comité de gestion de la sécurité de l'information de la Ville de Montréal, auquel participent, entre autres, des représentants des arrondissements issus des anciennes municipalités de banlieue et de la Direction des technologies de l'information, a été constitué. Les sujets discutés au cours des réunions de ce comité portent notamment sur des projets de politique et d'encadrements relatifs à la sécurité de l'information.

En ce qui concerne la gestion des codes d'utilisateur, dans sept arrondissements, une révision des codes d'accès et des permissions de tous les usagers a été effectuée. Une révision de la liste des privilèges d'accès et une analyse des menus de chaque usager seront faites de façon à éliminer les fonctionnalités non nécessaires pour l'utilisateur. De plus, sept arrondissements concernés (pas nécessairement les mêmes) prévoient implanter une procédure pour que chaque départ ou mouvement de personnel entraîne la révision des accès aux systèmes informatiques. En fonction du système informatique en place, dans deux des cinq arrondissements concernés, un journal des accès et violations sera implanté avec une période de conservation raisonnable ou des journaux existants seront examinés périodiquement.

Modifications de programmes

Un journal de suivi des modifications de programmes doit être tenu afin d'indiquer, par exemple, la date et le nom de la personne qui a fait la modification, ce qui a été modifié et comment elle a été installée.

Dans un arrondissement, aucun journal de suivi de modifications aux programmes ni d'outils permettant de gérer les demandes de changements n'existent. Dans un autre arrondissement, ce sont la documentation et la journalisation relatives aux mises en production qui sont manquantes.

Des mises en production inadéquates peuvent occasionner des ennuis réseautiques ou applicatifs. Si des problèmes surviennent plusieurs jours après une mise en production ou en cas de changements non autorisés apportés aux programmes, les arrondissements ne seront pas en mesure de déterminer l'historique aidant à apporter des correctifs appropriés.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements mettent en place un journal de suivi des modifications de programmes, documentent et journalisent chaque mise en production.

Actions proposées par les arrondissements

Dans un arrondissement, « un journal de suivi des modifications de programme, avec évidence d'approbation des changements et résultat des tests », est planifié. Le second arrondissement nous a répondu que « depuis avril 2004, toute demande de changement aux différents systèmes est faite à l'aide d'un formulaire dédié à cet effet ». Selon ce dernier, ce formulaire permettra « de connaître précisément le besoin du client, la justification de ce besoin, les répercussions si la demande n'est pas réalisée, les solutions de rechange possibles, les coûts et l'échéancier de la demande, les répercussions possibles du livrable, et l'approbation du demandeur et de l'exécutant. »

Télécommunications, dont les accès à distance

Toute connexion au réseau doit être sécurisée, contrôlée et suivie. Entre autres, les modems de l'arrondissement doivent faire l'objet d'un contrôle sur leur utilisation. Ils doivent, par exemple, être fermés lorsqu'ils ne sont pas utilisés.

Dans un arrondissement, il existe divers liens vers l'externe ou vers l'interne, et ce, sans qu'un contrôle de suivi ne soit effectué sur leur utilisation. De plus, dans près de la moitié des arrondissements, l'emploi d'un modem n'est pas contrôlée. Dans tous ces arrondissements, il n'existe pas de directive sur les accès à distance.

Tout accès (de l'externe vers l'interne ou vice-versa) qui n'est pas contrôlé ou suivi, augmente le risque que des accès non autorisés aux données surviennent. Une personne non autorisée pourrait s'introduire dans les applications critiques de l'arrondissement et y causer des dommages pouvant affecter la disponibilité des équipements et des applications ainsi que l'exactitude et l'intégralité des données.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements mettent en place un mécanisme de suivi et de contrôle des accès au réseau (de l'externe vers l'interne ou vice-versa), en particulier sur l'utilisation des modems, et procèdent à l'élaboration d'une directive sur les accès à distance.

Actions proposées par les arrondissements

Dans deux arrondissements, une directive sur les accès à distance sera élaborée avant 2006. Dans l'un d'eux, une démarche sera entreprise auprès de la Direction des technologies de l'information afin d'explorer les diverses possibilités de contrôle, vérification et suivi d'accès au réseau. Dans l'autre, des journaux d'accès aux pare-feu seront révisés mensuellement par une personne en autorité. Dans un troisième arrondissement, une politique écrite de contrôle sur l'utilisation du modem sera rédigée et implantée. Un responsable de cette politique sera nommé. Au cours de l'année 2005, un quatrième arrondissement prévoit trouver un administrateur de système qui déterminera, entre autres, les diverses solutions de contrôle du logiciel de communication utilisé pour un modem. Un cinquième arrondissement nous a indiqué que ses modems ont été débranchés et qu'un contrôle existe sur leur utilisation.

Stratégie de copies de sécurité incluant la protection physique des médias

Les médias contenant les copies de sauvegarde devraient être expédiés en lieu sûr à l'extérieur dès que la prise de copie de sauvegarde est complétée, et ce, à l'intérieur d'un délai raisonnable. De plus, des essais de récupération de copies de sauvegarde devraient être effectués régulièrement.

Dans la moitié des arrondissements vérifiés, des médias contenant les copies de sauvegarde quotidiennes sont conservés à un endroit dans l'édifice abritant le local des serveurs. Dans certains cas, des personnes circulant dans l'édifice peuvent également avoir accès à cet endroit.

Dans cinq arrondissements, des fichiers sauvegardés en copie sont récupérés au besoin. Toutefois, des essais de récupération de copies de sauvegarde n'y sont pas effectués régulièrement.

Advenant qu'une copie de sauvegarde soit compromise pour cause de média défectueux, les logiciels et les données concernés ne seront pas protégés en cas de destruction involontaire ou d'autres incidents. En cas de sinistre majeur, les logiciels et les données concernés pourraient ne plus être récupérables.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements :

- **conservent les copies de sauvegarde en lieu sûr à l'extérieur de l'édifice actuel et qu'elles y soient envoyées dans un délai raisonnable après la prise de copies de sauvegarde;**
- **effectuent des essais de récupération de copies de sauvegarde régulièrement.**

Actions proposées par les arrondissements

Depuis la vérification, des cassettes sont conservées à l'extérieur de l'édifice abritant le local des serveurs. Au cours de 2005, quatre arrondissements auront pris des dispositions afin de répondre à nos préoccupations à ce chapitre. La direction d'un cinquième arrondissement a décidé, quant à elle, de ne pas donner suite à notre recommandation et d'assumer le risque.

De plus, quatre arrondissements (pas nécessairement les mêmes) envisagent d'effectuer régulièrement des essais de récupération de copies de sauvegarde.

Un arrondissement visé par ces observations ne nous a pas encore répondu.

Plan de relève et de continuité

Un plan de relève corporatif permet de protéger une organisation contre tout événement qui pourrait engendrer un arrêt de ses opérations. Ce genre d'arrêt peut survenir au cours de sinistres majeurs tels qu'un feu, une inondation et un tremblement de terre. Dans ce cas, il doit exister un plan de relève qui répond aux exigences sur la continuité des opérations comprenant, entre autres :

- les scénarios possibles;
- la procédure d'escalade pour les appels d'urgence;
- les procédures de recouvrement complet des serveurs;
- les procédures d'exploitation des serveurs;
- les procédures de recouvrement des applications;
- les responsabilités principales de chacun;
- les composantes matérielles et les logiciels essentiels;
- les délais de recouvrement exigés.

Pour les interruptions de courte durée, un plan de continuité doit être documenté et maintenu à jour.

L'ensemble des 12 arrondissements ne possède aucun plan de relève. De plus, près des trois quarts d'entre eux n'ont pas de plan de continuité formel.

L'absence d'un plan de continuité formel pourrait occasionner des délais au cours d'une reprise et des problèmes d'ordonnancement occasionnant des lacunes de services internes aux citoyens. En cas de sinistre majeur, la continuité des opérations pourrait être affectée au point où des répercussions financières et opérationnelles en résulteraient.

Recommandations

Nous recommandons que les arrondissements élaborent un plan de relève et un plan de continuité afin de répondre aux exigences sur la continuité des opérations en cas de sinistre majeur et en cas d'interruption de service de courte durée.

Le plan de relève devrait être normalement testé et mis à jour annuellement. Il devrait être sauvegardé en lieu sûr à l'extérieur du bâtiment qui abrite les serveurs et il devrait être connu et approuvé par la direction.

Le plan de continuité devrait être connu des principaux intervenants, rendu disponible en format lisible sans nécessiter la disponibilité du serveur concerné et entreposé à un endroit spécifique et connu des principaux intervenants.

Actions proposées par les arrondissements

La majorité des arrondissements prévoit être dotée d'un plan de relève en 2006. De plus, la mise en production du projet du système intégré de gestion (SIMON) devrait leur permettre d'obtenir en partie le soutien dont ils ont besoin à ce chapitre.

En ce qui concerne les bris d'équipements et les interruptions de courte durée, selon le cas, un plan de continuité est déjà en place ou en voie d'élaboration.

Antivirus

Selon la plate-forme technologique et la présence de virus informatique sur ce type de plate-forme, les serveurs, les postes de travail ainsi que les autres équipements doivent être munis d'un service, d'un logiciel ou d'une fonction de repérage de virus informatique. Le logiciel (moteur de recherche) et le fichier de définition virale doivent être mis à jour fréquemment afin de s'assurer que les équipements sont protégés contre les virus et d'éviter des interruptions de production et la perte de données. Il est recommandé que ces mises à jour soient automatisées.

Nous avons constaté dans deux arrondissements que les utilisateurs mettaient à jour leur antivirus de façon manuelle sur leur poste de travail, à la suite d'un rappel qui leur est envoyé périodiquement. En outre, il n'existe aucune certitude que tous les micro-ordinateurs et autres équipements sont protégés par un antivirus à jour. Le parc informatique de ces arrondissements peut compter de 140 à 300 postes de travail.

Des interruptions de production et des pertes de données pourraient survenir à la suite d'une attaque virale. Bien que cette observation ne concerne qu'une minorité d'arrondissements, d'autres postes de travail de l'organisation pourraient être contaminés en cascade par cette attaque.

Recommandation

Nous recommandons que les arrondissements implantent un processus de mise à jour automatisée de l'antivirus.

Actions proposées par les arrondissements

Un arrondissement nous a mentionné que les mises à jour de l'antivirus sont à présent déployées automatiquement pour chacun des ordinateurs branchés à son réseau. Le second arrondissement prévoit implanter un processus de mise à jour automatisée du logiciel antivirus. L'achat d'un serveur supplémentaire et d'un nouveau logiciel est prévu en 2005.

SOMMAIRE DES ENTREPÔTS DE DONNÉES

CONTEXTE

Dans le but de faciliter l'accès à l'information financière de la Ville ainsi qu'aux renseignements personnels de ses employés, certains services ont procédé à la création d'entrepôts de données, accessibles à l'aide d'applications ou de logiciels bureautiques. Ces entrepôts sont conçus pour effectuer des analyses et des interrogations plutôt que des transactions.

Les entrepôts sont notamment constitués de données provenant principalement d'applications « corporatives » de certains services, lesquelles résident sur le serveur central IBM, et d'applications similaires en provenance d'arrondissements issus d'anciennes municipalités de banlieues. Les données qui les composent servent notamment à la prise de décisions en matière financière et de gestion des ressources humaines. De plus, l'entrepôt des ressources humaines (Inforh) contient des renseignements nominatifs sur les employés de la Ville.

L'information des entrepôts est contenue à l'intérieur de bases de données. Une base de données est un ensemble structuré de fichiers interreliés dans lesquels les renseignements sont organisés selon certains critères.

Les bases de données faisant l'objet de notre vérification sont résidentes sur un serveur qui assure également l'hébergement d'autres bases de données que celles qui ont fait l'objet de nos travaux. Les entrepôts peuvent être accédés par différents utilisateurs répartis dans les services centraux ainsi que les arrondissements.

Au chapitre de l'architecture réseautique, le serveur est situé dans un segment privé sécurisé et contrôlé par un pare-feu. Cette couche de protection fait en sorte que toute requête acheminée vers le serveur doit d'abord être autorisée par le pare-feu avant d'être acheminée au serveur.

La gestion « globale » des bases de données des entrepôts, c'est-à-dire le « contenant », relève de la Division des technologies de la Direction des technologies de l'information (DTI) du Service des services administratifs. La gestion « locale » des bases de données des entrepôts relève de la Division des applications – Domaines corporatifs de la DTI, dont le personnel œuvre au sein de chacun des services propriétaires. La gestion locale porte sur le « contenu » c'est-à-dire tout ce qui touche aux données hébergées dans les entrepôts.

MÉTHODOLOGIE ET PORTÉE

Nous avons vérifié deux des entrepôts de données de la Ville, soit celui des données financières du Service des finances et celui des ressources humaines (Inforh), de la Gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle (GSCHDE). L'objectif de notre travail consistait à examiner les contrôles généraux informatisés en place et de nous assurer que ceux-ci permettaient une intégrité, une disponibilité et une confidentialité des données en plus de respecter, dans le cas de l'entrepôt Inforh, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., chapitre A-2.1) (La Loi).

Pour ce faire, les normes et les politiques de la Ville ainsi que les meilleures pratiques de l'industrie ont servi de critères d'évaluation.

Nos travaux de vérification, qui se sont déroulés au cours du dernier trimestre de 2003 pour l'entrepôt des données financières et des mois de septembre à novembre 2004 pour l'entrepôt de données des ressources humaines, ont porté sur les aspects suivants :

- sécurité physique et environnement informatique;
- sécurité logique du système d'exploitation et des bases de données;
- sécurité logique de l'application Inforh;
- interfaces;
- accès à distance;
- stratégie de copies de sécurité;
- plans de continuité et de relève;
- protection des renseignements personnels.

En février 2004, nous avons émis le rapport de vérification portant sur l'entrepôt de données financières du Service des finances. Un plan d'action nous a été soumis par les gestionnaires. Un deuxième rapport portant sur l'entrepôt Inforh a été émis en décembre 2004. Étant donné que les deux entrepôts utilisent le même environnement informatique, certains éléments du mandat portant sur le second entrepôt tels que la sécurité physique et logique du serveur, la sécurité logique du système d'exploitation et la stratégie de copies de sécurité, n'ont pas été vérifiés à nouveau. De plus, des tests d'intrusions sur le serveur supportant ces entrepôts ont également été effectués. Ces tests ont permis de constater l'existence de faiblesses sur le plan de la sécurité. Elles ont été incluses dans un rapport de vérification portant sur la sécurité informatique à la Ville.

Nous avons également suggéré, aux services concernés, d'appliquer nos recommandations à tous les environnements similaires à la Ville.

Finalement, plusieurs recommandations, soulevées dans le présent rapport, ont été partagées avec l'équipe responsable du projet du système intégré de gestion : SIMON, volet ressources humaines/paie afin que des contrôles adéquats soient instaurés dès le départ.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les résultats de notre vérification ont révélé l'existence de contrôles adéquats, tel :

- la localisation du serveur dans un segment privé sécurisé sous le contrôle d'un pare-feu;
- le retrait du lien au serveur par modem (au cours de la vérification);
- la stratégie de copies de sécurité du serveur incluant toutes les bases de données résidentes;
- le mode de gestion décentralisé adopté par la DTI, qui favorise une séparation des tâches au chapitre de l'administration de la base de données de l'entrepôt de données financières;
- les interfaces permettant un transfert adéquat des données entre le serveur central IBM et le l'entrepôt de données financières.

Toutefois, nos vérifications nous ont également permis de relever des faiblesses qui nécessitent des mesures correctives. Afin d'aider à la compréhension des observations incluses dans le présent rapport, nous les avons regroupées par domaine, soit :

Domaine	Portée principale du domaine
Gouvernance	Lacunes de sécurité, protection des renseignements personnels
Pare-feu	Règles régissant l'accès au serveur, dont l'accès à distance
Sécurité du serveur	Sécurité logique ainsi que les plans de continuité et de relève
Bases de données — DTI	Sécurité logique
Application Inforh et entrepôt de données financières	Sécurité logique de l'application, gestion des accès et protection des renseignements personnels

Gouvernance

Le résultat de notre travail portant sur l'entrepôt Inforh nous a démontré que la plupart des correctifs recommandés dans le rapport de l'entrepôt de données financières n'étaient pas encore en place, plus de six mois après la remise de ce rapport aux principaux responsables. Certaines des faiblesses soulevées touchaient la sécurité, l'intégralité, l'exactitude et la disponibilité des données.

Il est préférable, afin de diminuer les coûts de développement ultérieurs, d'établir dès la conception d'une application, tous les paramètres de collecte, d'accès, de conservation et de destruction d'information afin que les applications soient conformes aux lois et règlements en vigueur, notamment en ce qui a trait à la protection des renseignements personnels.

Plusieurs projets de développement applicatifs sont en cours à la Ville (par exemple, le système intégré de gestion : SIMON, le système de caisses de retraite : Sésame et le gouvernement en ligne : e-Cité). Certaines de ces applications comportent l'accès à des renseignements nominatifs. La Direction du greffe, responsable de l'application de la Loi ne participe pas formellement à tous les projets de développement de cette nature. Il peut en résulter un manquement aux politiques et aux normes de la Ville en matière de protection des renseignements personnels et par la suite, le développement de plusieurs correctifs applicatifs.

Aussi, relativement à la protection des renseignements personnels, la Loi mentionne qu'un organisme public doit :

- verser dans un fichier de renseignements personnels, tout renseignement nominatif qu'elle possède;
- s'assurer que seulement les personnes autorisées ont accès à cette information;
- détruire tout renseignement nominatif lorsque ce dernier n'est plus utile, sous réserve de l'application de la *Loi sur les archives*.

Afin d'être en mesure de gérer l'application de cette Loi, la Ville doit émettre des politiques, normes et directives. Nous avons été informés que l'ancienne Ville possédait un tel encadrement, relatif au document sous format papier, qu'elle a continué d'appliquer après la fusion des municipalités au 1^{er} janvier 2002. Toutefois, aucun encadrement n'a été émis pour l'ensemble de la nouvelle ville notamment en ce qui concerne la gestion des fichiers électroniques contenant des renseignements à caractère personnel. La Ville n'a donc pas tous les contrôles lui permettant de s'assurer du respect de la Loi.

Recommandations

Nous recommandons au Service des services administratifs :

- de mettre en place un processus afin de réagir rapidement aux diverses lacunes de sécurité constatées par les divers intervenants;
- d'appliquer les correctifs à l'ensemble des actifs informationnels de la Ville visés par les lacunes soulevées à l'intérieur du rapport de vérification portant sur l'entrepôt de données financières du Service des finances.

Nous recommandons que les propriétaires d'applications, dont la Direction de la GSCHDE, impliquent la Direction du greffe du Service des affaires corporatives sur tous les projets de développement d'applications contenant des renseignements nominatifs afin qu'elle puisse statuer et conseiller les intervenants sur toutes les questions relatives à la protection des renseignements personnels.

Nous recommandons également à la Direction du greffe du Service des affaires corporatives :

- de procéder le plus rapidement possible à l'émission de politiques, de normes et de directives à jour afin d'encadrer la collecte, l'accès, la conservation et la destruction des renseignements personnels dans l'organisation;
- de diffuser et de sensibiliser le personnel à ces nouvelles politiques, normes et directives.

Actions proposées par les services

*« Un processus de suivi des recommandations du Vérificateur général est en voie de réalisation. Une personne relevant de la Division de la planification stratégique de la DTI sera attitrée à cette fonction. »
(Complété).*

*« Le Service des services administratifs prend note des recommandations. Toutefois, il est important de mentionner que plusieurs actions portant sur la sécurité ont déjà été réalisées [...] » Les autres actions sont prévues pour **décembre 2005**.*

*« [...] Le Service de la GSCHDE avisera dorénavant la Direction du greffe de tout développement informatique sur ses systèmes d'information [...] » (Échéancier prévu : **septembre 2005**)*

« Le projet de loi 86, déposé en décembre dernier à l'Assemblée nationale, prévoit que le gouvernement édicte une politique de protection des renseignements personnels que les organismes publics devront adopter et mettre en œuvre. La Direction du greffe devra tenir compte de la politique élaborée par le gouvernement du Québec et donc attendre la publication d'un règlement [...] La politique de protection des renseignements personnels de la Ville sera adoptée [...] La Direction du greffe demeure vigilante, malgré tout, de façon à intervenir dans les situations critiques. » (Échéancier prévu : année 2006)

Pare-feu

Puisque le pare-feu est un dispositif de protection basé sur des règles d'accès, celles-ci se doivent d'être bien définies et encadrées.

Nous avons observé qu'il n'y a :

- aucun système de demande formelle ou de formulaire officiel permettant de consigner, d'autoriser et de valider les demandes de rédaction ou de modification des règles, bien que des notes soient inscrites, de façon non systématique, dans une zone prévue à cet effet dans le logiciel, afin d'expliquer les motifs de ces règles;
- aucune révision régulière de toutes les règles d'accès;
- aucune date de révision des règles.

En l'absence d'un processus d'autorisation formelle, il se pourrait que des accès soient alloués sans l'accord du détenteur de l'actif informationnel. De plus, l'absence d'une révision de chaque règle pourrait faire en sorte que des règles deviennent non nécessaires, erronées ou périmées, soient toujours en place, et affectent la sécurité des ressources qu'elles doivent protéger.

La création de groupes permet de faciliter la gestion des accès. Ces groupes contiennent habituellement une liste de codes d'utilisateurs. Toutefois, l'analyse des règles du pare-feu nous a permis de constater que les accès sont tous octroyés aux utilisateurs en fonction de l'adresse de leur poste de travail, qu'ils soient membres ou non d'un groupe. À cet effet, l'analyse des règles d'accès octroyées au groupe ADMIN (responsable de la gestion du serveur ainsi que de la gestion globale de la base de données) et au groupe SUPPORT (responsable de la gestion locale de la base de données) nous a permis de constater que :

- des adresses n'ont pu être associées à un individu;

- des adresses autorisées ont été identifiées comme « plage dynamique », c'est-à-dire que ces adresses peuvent être attribuées à n'importe quelle personne située dans l'édifice et ayant besoin d'une adresse;
- des utilisateurs possèdent plus d'une adresse.

Compte tenu des privilèges importants rattachés à ces groupes, une personne non autorisée pourrait se voir attribuer une adresse dynamique ou réussir à s'attribuer l'une des adresses des groupes et ainsi s'approprier les droits consentis à ces groupes.

L'analyse des règles nous a également permis de constater qu'une règle a été rédigée afin d'octroyer un accès à distance à quelques développeurs. Ces derniers supportent l'une des applications résidentes sur le serveur. Toutefois, ce faisant, un accès a été octroyé à tous les utilisateurs de neuf arrondissements. Une personne non autorisée pourrait utiliser ce privilège pour tenter d'accéder au serveur.

Nous avons également constaté qu'une règle octroie l'accès FTP à tous les utilisateurs du serveur (FTP étant un protocole utilisé pour le transfert de fichiers entre deux ordinateurs). L'employé responsable n'a pu nous expliquer le bien-fondé de cette règle ni identifier la personne qui l'avait autorisée. Afin de vérifier la vulnérabilité de la règle, nous avons effectué un test à l'aide du code d'utilisateur FTP d'une application. Le résultat a été concluant puisque nous avons réussi à nous relier au serveur. Nous avons eu ainsi accès à des fichiers d'information que nous pouvions modifier ou détruire sans que nous ayons des privilèges spéciaux. Une personne non autorisée pourrait de la même manière tenter un accès FTP au serveur.

Afin de relier l'ensemble des utilisateurs issus des anciennes municipalités de banlieue, de l'ancienne CUM et des arrondissements de l'ancienne Ville, la DTI a procédé à l'établissement d'un lien réseautique connu sous le nom de « Réseau métropolitain ». En utilisant ce lien, tous les employés, des arrondissements ainsi que de l'ancienne CUM, ont accès au réseau unifié de la Ville. Compte tenu des délais très courts auxquels la DTI devait faire face, il a été décidé d'octroyer des codes d'utilisateurs génériques « temporaires », sur la base d'un code par arrondissement, afin de permettre l'accès au Réseau métropolitain. Or, nous avons observé que deux ans après, les codes génériques « temporaires » sont encore la norme. Nos travaux nous ont permis d'observer que peu importe l'arrondissement d'origine, il est possible d'utiliser les codes de n'importe quel arrondissement pour se relier au Réseau métropolitain, puisque aucune validation n'est faite en ce sens. De plus, il est impossible pour les responsables affectés à la gestion du pare-feu de déterminer la provenance exacte d'un accès. Finalement, nous avons observé que les codes génériques ainsi que leurs mots de passe

sont faciles à trouver. L'utilisation des codes d'utilisateurs génériques ne permet pas d'octroyer un accès en respectant le principe d'identification – authentification. Par ce principe, une personne doit s'identifier par un code d'utilisateur personnalisé et s'authentifier à l'aide d'un mot de passe secret. L'autorisation du branchement aux serveurs est ainsi permise en se basant sur l'identification de la personne (code d'utilisateur personnalisé) et non sur un code d'utilisateur générique.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **procède à l'établissement d'un système de demande formelle permettant d'obtenir au préalable l'accord du détenteur de l'actif informationnel et de valider les demandes de rédaction ou de modification de règles;**
- **instaure un contrôle permettant d'assurer la révision régulière des règles d'accès;**
- **révise la règle et instaure un contrôle basé sur le code d'utilisateur plutôt que sur l'adresse du poste de travail de l'utilisateur, en ce qui a trait aux règles du pare-feu;**
- **supprime la règle octroyant un accès FTP à tous les utilisateurs;**
- **procède au remplacement des codes d'utilisateurs génériques permettant l'accès au Réseau métropolitain par des codes d'utilisateurs personnalisés.**

Actions proposées par le Service des services administratifs

« Le processus gérant les droits d'accès aux actifs informationnels sera inclus dans un système de gestion de l'identité [...] Entre-temps, [...] les demandes formelles d'accès devront être adressées aux responsables par courrier Lotus Notes, par le détenteur de l'actif informationnel ou son représentant désigné. Un contrôle périodique trimestriel sera exercé [...] » (Échéancier prévu : décembre 2005)

« [...] La DTI instaurera, au chapitre des règles du pare-feu, un contrôle d'accès qui sera basé sur le code d'utilisateurs de chacun des membres du groupe ADMIN, [...] du groupe SUPPORT, plutôt que sur l'adresse de leur poste de travail. » (Échéancier prévu : décembre 2005)

« La sécurité des accès [...] sera assurée par le respect rigoureux des règles d'octroi des droits aux seuls usagers désignés [...] » (Échéancier prévu : décembre 2005)

« La règle attribuant l'accès FTP à tous les usagers a été suspendue et supprimée, en accord avec la recommandation. » (Complété)

« [...] La DTI a déjà amorcé un projet d'intégration des usagers d'arrondissements qui sont présentement membres du réseau unifié, dans le réseau métropolitain. Les codes d'utilisateurs personnalisés seront distribués, suivant une séquence par arrondissement. Le processus gérant les droits d'accès aux actifs informationnels sera défini dans le projet de gestion de l'identité [...] »
(Échéancier prévu : décembre 2005)

Sécurité et disponibilité du serveur

Sur le serveur, la responsabilité des travaux de production, normalement assumée par un groupe responsable de la Production, a été confiée aux responsables des applications. Nous avons observé que les responsables des applications ont un accès non restrictif au système d'exploitation du serveur, si bien qu'ils ont accès aux outils et aux utilitaires permettant l'entretien du serveur, ce qui va à l'encontre des pratiques reconnues dans l'industrie. L'utilisation non autorisée des outils et utilitaires pourrait mettre en péril la sécurité ainsi que la disponibilité du serveur. De plus, un utilisateur mal intentionné pourrait tenter d'utiliser ces outils ou utilitaires afin d'exploiter des failles de sécurité potentielles sur d'autres serveurs situés dans le même segment sécurisé que le serveur vérifié.

Nous avons aussi observé que les responsables de l'exploitation du serveur utilisent un protocole d'émulation de terminal non sécurisé afin d'entrer en communication avec le serveur. Un utilisateur mal intentionné pourrait intercepter la communication entre le poste de travail de l'un des responsables de l'exploitation et le serveur, découvrir un mot de passe d'un compte d'utilisateur à privilèges élevés, dont le code « Administrateur », et ainsi s'approprier les droits du serveur et les données.

Au chapitre de la création des codes d'utilisateurs, il n'existe aucun formulaire ni procédure standardisée permettant d'effectuer le suivi des accès au serveur. Les responsables de l'exploitation gèrent les codes d'utilisateurs d'une façon informelle et non uniforme puisque aucun processus ou application de gestion des accès n'est utilisée comme c'est le cas pour le serveur central IBM avec l'application Demande d'Accès aux Systèmes Informatisés (DASI). La procédure actuelle fait en sorte que la responsabilité d'octroyer un accès aux données relève du responsable de l'exploitation du serveur plutôt que du détenteur de l'actif informationnel, ce qui va à l'encontre des « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques ».

Nous avons été informés qu'aucune revue n'est effectuée sur une base régulière afin de s'assurer que les droits d'un utilisateur sont toujours conformes et requis et si les codes d'utilisateurs sont tous « actifs », c'est-à-dire utilisés sur une base régulière. Une personne non autorisée pourrait tenter de s'emparer d'un code d'utilisateur devenu « inactif » à la suite, par exemple, du départ d'un employé. De

plus, des droits et des privilèges sont conservés par un utilisateur, à la suite d'une mutation, même si parfois ces derniers ne sont plus requis.

Au chapitre des paramètres de contrôle globaux relatifs à l'exploitation du serveur, les résultats de nos travaux montrent que :

- le délai d'inactivité n'a pas été activé. Ce paramètre permet une rupture du lien de communication après une durée déterminée. Toutefois, ce paramètre n'ayant aucun effet sur le code « Administrateur », nous avons remarqué qu'aucun processus local n'est activé sur les postes de travail des responsables de l'exploitation du serveur, de manière à empêcher l'utilisation de leurs postes dans le cas où ces derniers doivent s'absenter;
- aucun message d'avertissement n'apparaît à l'utilisateur, au moment de la procédure d'accès, lui signalant que cet accès lui a été consenti à des fins municipales d'affaires uniquement et que tout geste illégal est passible de recours en justice.

Un utilisateur non autorisé pourrait profiter de l'absence d'un utilisateur et ainsi s'approprier des droits et privilèges associés à l'utilisateur autorisé. De plus, en l'absence d'un message d'avertissement, une personne non autorisée peut toujours prétendre que rien ne lui indiquait que l'accès lui était consenti à des fins municipales d'affaires uniquement.

La « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs » établit les exigences normatives minimales internes à respecter afin d'assurer la sécurité physique et logique des serveurs informatiques et exige une documentation de ceux-ci, de manière à assurer leur disponibilité. À titre d'exemple cette documentation doit comprendre :

- les descriptifs des composantes physiques et logiques ainsi que leurs caractéristiques de configuration;
- les procédures ou instructions nécessaires au redémarrage du serveur.

En regard de cette norme, nous avons observé ou avons été informés que :

- seulement deux des 45 codes d'utilisateurs sont forcés de modifier leur mot de passe après une période de 30 jours;
- aucun mécanisme automatique ne permet de rendre inutilisable un code d'utilisateur après un minimum de trois tentatives infructueuses d'authentification;
- la documentation est inexistante.

Une personne non autorisée pourrait tenter et même réussir une intrusion, provoquant ainsi un usage illicite du système. De plus, en l'absence de documentation, la disponibilité du serveur est directement dépendante des ressources humaines habituellement affectées à son exploitation.

Une des façons de se protéger des failles, sur le plan de la sécurité, qu'exploitent plusieurs programmes malicieux comme les virus, est de maintenir à jour le système d'exploitation. Une visite du site de l'éditeur du système d'exploitation nous a permis de constater que de nombreux correctifs sont publiés régulièrement dont plusieurs contiennent des correctifs sur la sécurité. Or, nous avons observé que l'application des correctifs n'est pas effectuée de façon périodique et que les derniers correctifs installés dataient du mois de mai 2002. Le fait de ne pas appliquer d'une façon cyclique les correctifs, tout particulièrement ceux touchant à la sécurité, rend le serveur plus vulnérable.

Finalement, il n'existe aucun plan de continuité prévoyant toutes les circonstances d'un arrêt d'exploitation des ressources informatiques, ni de plan de relève informatique traitant du transfert de l'exploitation dans un site alternatif advenant la détérioration ou la destruction des ressources informatiques consécutives à un sinistre. Ce dernier aspect va à l'encontre de la « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs ». En l'absence d'un plan formel de continuité, il se pourrait que certaines procédures, consignes ou marches à suivre soient omises, empêchant ainsi la disponibilité des moyens nécessaires à la reprise de l'exploitation des ressources informatiques. De plus, en l'absence d'un plan de relève informatique, la continuité de l'exploitation pourrait être compromise si un sinistre survenait.

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **limite l'accès des responsables des applications au système d'exploitation du serveur et leur interdit l'accès aux outils et utilitaires;**
- **utilise un ensemble d'outils sécurisés afin de permettre aux responsables de l'exploitation d'entrer en communication de façon sécuritaire avec le serveur;**
- **se conforme aux « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques » en ce qui a trait à l'octroi des droits d'accès par le détenteur de l'actif informationnel;**
- **utilise l'application DASI dans la gestion des demandes d'accès au serveur;**
- **instaure un processus de révision régulière des codes d'utilisateurs, c'est-à-dire au minimum une fois par année;**

- active les paramètres globaux concernant le délai d'inactivité ainsi que l'affichage d'un message d'avertissement au moment de la procédure d'accès;
- s'assure qu'un processus local empêche l'utilisation du poste de travail des responsables de l'exploitation des serveurs dans le cas où ces derniers doivent s'absenter;
- se conforme à la « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs » en ce qui a trait, entre autres :
 - au respect du délai d'expiration des mots de passe ainsi que de la présence d'une fonction automatique permettant de rendre inutilisable un code d'utilisateur après un minimum de trois tentatives infructueuses d'authentification;
 - à la documentation du serveur;
- s'assure que les correctifs, et tout particulièrement ceux touchant à la sécurité, sont testés et appliqués régulièrement.

Nous recommandons également que le Service des services administratifs, en collaboration avec les services propriétaires des bases de données :

- procède à la réalisation d'un plan de continuité décrivant les mesures palliatives et curatives applicables afin d'assurer la continuité du service du serveur;
- rédige un plan de relève, le mette à jour et le teste annuellement afin de se conformer à la « Norme fixant les exigences de la sécurité physique et logique des serveurs ».

Actions proposées par le Service des services administratifs

« La condition préalable à l'application d'une limite d'accès [...] est la migration à une version plus évoluée du système d'exploitation du serveur [...] Compte tenu des nombreuses applications qui résident sur ce serveur, une telle opération comporte des risques sérieux [...]. Une possibilité serait d'acquérir un outil « céduteur » [...] Une évaluation des coûts d'essai [...] d'un tel produit sera faite [...] Entre-temps, un rappel préventif concernant la rigueur exigée au cours de l'utilisation des outils concernés sera envoyé aux responsables ayant des droits d'utilisation de ceux-ci [...] » (Échéancier prévu : décembre 2005)

« Les responsables évaluent présentement d'autres produits et méthodes [...] pour accéder au serveur [...] de façon sécuritaire. Les conclusions de ces essais et analyses, ainsi que les décisions prises, seront communiquées au Bureau du vérificateur général [...] » (Échéancier prévu : décembre 2005)

« La DTI entend se conformer aux directives prévues et mettra en place une procédure d'utilisation de l'application DASI pour la gestion des demandes d'accès [...] » **(Complété)**

« La DTI entend instaurer un contrôle annuel des codes d'utilisateurs [...]. [...] Le projet de gestion de l'identité [...] devrait permettre, à terme, de gérer efficacement et de façon continue tous les aspects critiques reliés aux codes d'utilisateurs. » **(Échéancier prévu : décembre 2005)**

« La DTI a activé les paramètres globaux concernant le délai d'inactivité [...] » **(Complété)**

« Un processus local bloquant l'accès et l'opération du poste de travail des responsables de l'exploitation a [...] été instauré. Les paramètres d'affichage d'un message rappelant les règles d'accès aux utilisateurs ont aussi été activés [...] » **(Complété)**

« La DTI entend appliquer la règle de changement de mot de passe aux 30 jours pour l'ensemble des codes d'utilisateurs [...] » **(Complété)**

« [...] La DTI produira la documentation nécessaire [...] » **(Échéancier prévu : décembre 2005)**

« [...] Les responsables de la gestion des serveurs feront preuve d'une plus grande vigilance relativement à la disponibilité de nouveaux correctifs et, le cas échéant, les appliqueront aux systèmes. » **(Échéancier prévu : décembre 2005)**

« [...] La DTI [...] entend poursuivre ses travaux pour se doter d'un plan de continuité formel. » **(Échéancier prévu : juin 2005)**

« [...] La DTI s'engage à élaborer un plan de relève formel. » **(Échéancier prévu : juin 2005)**

Bases de données – DTI

Afin d'aider à la gestion ainsi qu'à l'administration de son produit, le fournisseur de la base de données fournit plusieurs codes d'utilisateurs dotés de privilèges importants auxquels est rattaché un mot de passe « par défaut » connu du grand public. Les résultats de nos tests nous ont permis de constater que trois codes créés par des administrateurs de la base de données des ressources humaines ne sont plus utilisés. Une personne non autorisée pourrait réussir une intrusion provoquant ainsi un usage illicite du système et affecter l'intégralité, l'exactitude et la disponibilité des données. Le mot de passe d'un code d'utilisateur, établi par défaut par le fournisseur, n'a pas été modifié sur chacune des bases de

données. De plus, le mot de passe du code d'utilisateur servant à l'administration de chacune des bases de données vérifiées n'avait pas été modifié depuis un certain temps. Dans le cas de l'entrepôt de données financières, la dernière modification remontait à deux ans. La période maximale de validité du mot de passe de ce code n'est pas conforme avec les « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques » puisque tout mot de passe ne doit être valide que pour une période maximale de 30 jours. Le non-respect de cette période maximale de validité pourrait faire en sorte que le mot de passe soit découvert permettant ainsi l'appropriation de tous les droits sur la base de données de l'entrepôt visé.

Nous avons été informés que les personnes responsables du support aux utilisateurs de l'application Inforh se partageaient un code d'utilisateur et son mot de passe. En cas de modification non autorisée il serait alors impossible d'en retracer l'auteur.

Également, selon le mode de fonctionnement en vigueur, la DTI assume les fonctions d'administrateur « corporatif ». À ce titre, elle voit à l'installation des produits du fournisseur des bases de données, procède à la création de celles-ci, assure la gestion et la surveillance des paramètres généraux en plus d'effectuer les copies de sauvegarde. Le personnel œuvrant au sein des services utilisateur, dont le Service de la GSCHDE et le Service des finances, s'est vu confier les tâches d'administrateurs « locaux ». À ce titre, ils procèdent à la création des tables nécessaires à leur application ainsi qu'à la création et à la gestion des codes d'utilisateurs. Afin d'assumer son rôle d'administrateur « corporatif » des bases de données, le privilège d'administrateur de bases de données « DBA » doit être détenu exclusivement par la DTI. Nous avons observé que ce privilège a été accordé à des codes d'utilisateurs détenus par des administrateurs « locaux ». De plus, l'un de ces codes a le privilège de définir et d'octroyer les accès aux utilisateurs dans la base de données. Le mode de gestion décentralisé adopté par la DTI, lequel favorise une séparation des tâches sur le plan de l'administration de la base de données des entrepôts, n'est alors plus respecté.

Finalement, l'administrateur « corporatif » de la base de données a aussi pour tâche de s'assurer que les paramètres généraux permettant de contrôler les mots de passe des codes d'utilisateurs sont correctement établis. Parmi ceux-ci, mentionnons :

- la longueur minimale du mot de passe;
- le nombre de jours alloués avant de procéder au changement du mot de passe;
- le nombre de mots de passe ne pouvant être réutilisés au cours d'un changement;
- la période de grâce allouée pour changer le mot de passe.

Une fois ces paramètres établis, les codes d'utilisateurs créés par les administrateurs « locaux » seront automatiquement soumis aux paramètres généraux établis. Nous avons toutefois été informés qu'aucun paramètre permettant de contrôler les mots de passe n'a été établi par l'administrateur « corporatif ». L'absence de contrôles quant aux mots de passe ne permet pas d'assurer une saine gestion des accès aux entrepôts, ce qui va à l'encontre des « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques ».

Recommandations

Nous recommandons que le Service des services administratifs :

- **détruit ou désactive les codes d'utilisateurs par « défaut » ou qui ne sont plus utilisés;**
- **révise la liste des codes d'utilisateurs et privilèges d'accès aux bases de données périodiquement (au moins une fois l'an) et au moment de tout mouvement de personnel afin que cette situation ne se reproduise plus;**
- **procède à la modification du mot de passe « par défaut »;**
- **se conforme aux « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques » en ce qui a trait, entre autres, au respect du délai d'expiration du mot de passe du code d'utilisateur servant à l'administration des actifs informationnels (30 jours);**
- **crée les codes d'utilisateurs nécessaires, afin d'assurer la non-répudiation;**
- **limite l'octroi du privilège DBA aux personnes assumant les fonctions d'administrateur « corporatif »;**
- **s'assure que les paramètres généraux permettant de contrôler les mots de passe des codes d'utilisateurs des entrepôts soient conformes aux « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques ».**

Actions proposées par le Service des services administratifs

*« Les codes non utilisés avec privilèges DBA seront désactivés. Les [autres] codes [d'utilisateurs] inutilisés après un délai de 180 jours (en accord avec le pilote) seront désactivés automatiquement. »
(Échéancier prévu : juin 2005)*

« Une révision annuelle des accès aux bases de données pour ceux à hauts privilèges sera effectuée en accord avec le pilote. » (Échéancier prévu : juin 2005)

« Le mot de passe « par défaut » a été modifié » (Complété)

« Puisqu'il y a plus d'une centaine de codes d'utilisateurs servant à l'administration des bases de données [dont la majorité sont des codes programmés servant à différentes requêtes] et que le changement des mots de passe doit se faire manuellement, nous proposons de changer ces mots de passe sur une base semestrielle. » (**Échéancier prévu : juin 2005**)

« Un responsable sera désigné pour l'allocation des codes à hautes priorités. » (**Échéancier prévu : juin 2005**)

« [...] Le privilège DBA est [...] retiré aux administrateurs locaux des services utilisateurs. Ce privilège sera donc exclusivement octroyé aux seules personnes assumant les fonctions d'administrateur "corporatif". » (**Complété**)

« [...] Les paramètres généraux seront appliqués au moment de la création de nouveaux utilisateurs [...]. [...] La DTI procédera à la révision et à la correction des codes existants, de manière à les rendre conformes à la directive citée. » (**Échéancier prévu : décembre 2005**).

Application Inforh et entrepôt de données financières

À l'intérieur des produits du fournisseur des bases de données, il est possible de créer des profils d'utilisateurs contenant un ensemble de privilèges (rôles) permettant l'octroi de droits d'accès aux objets (vues), aux systèmes et éventuellement la création d'autres rôles. Deux rôles permettent de limiter l'accès à certaines informations disponibles à l'intérieur de l'application. Le premier permet l'accès aux vues relatives au dossier de l'employé alors que le second permet l'accès aux vues sur les transactions de paie. Le dossier de l'employé contient notamment la date de naissance, le numéro d'assurance sociale (NAS) ainsi que le salaire annuel. Les résultats de nos tests démontrent qu'il n'existe aucun rôle permettant de discriminer l'information qu'un utilisateur peut voir à l'intérieur d'un dossier d'employé (NAS, date de naissance, salaire annuel, etc.) et ce même si certaines de ces informations ne sont pas essentielles dans l'accomplissement de son travail. Il en résulte donc un manquement à la Loi. De plus, les accès accordés à l'intérieur de l'application Inforh ne tiennent aucunement compte des accès consentis à l'utilisateur aux divers systèmes sources. Un utilisateur peut ainsi avoir accès à des renseignements personnels qu'il n'a pas l'habitude de visualiser puisque les profils des applications sources sont généralement plus restrictifs.

Également, aucune revue n'est effectuée sur une base régulière afin de s'assurer que les droits d'un utilisateur sont toujours requis, conformes à ses besoins et que le code est utilisé sur une base

régulière. À cet effet, plus de 11 % des 463 codes d'utilisateurs d'Inforh, appartenant à des personnes en congé à long terme ou ayant été mutées dans une autre fonction, n'avaient pas été désactivés. Une personne non autorisée pourrait tenter de s'emparer d'un code d'utilisateur devenu « inactif » et accéder à des informations qui lui sont habituellement refusées. Une situation similaire a également été observée au cours de notre vérification de l'entrepôt de données financières. De plus, même s'ils ne sont plus requis, les droits et les privilèges sont conservés par les utilisateurs à la suite d'un transfert, à moins que ceux-ci n'effectuent une demande de modification d'accès. Également, il n'y a aucun mécanisme limitant la durée d'accès à l'application dans le cas de personnes qui n'ont besoin d'un accès que pour une période limitée. Cette lacune, tout comme les précédentes, permet à certains utilisateurs d'accéder à des informations qui ne sont pas justifiées dans l'accomplissement de leur travail.

Finalement, nous avons été informés que la gestion des codes d'utilisateurs relève de l'administrateur « local » de la base de données, dans le cas de l'entrepôt de données financières. La procédure actuelle fait en sorte que la responsabilité d'octroyer un accès aux données ne relève pas du détenteur de l'actif informationnel, ce qui va à l'encontre des « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques ». De plus, au moment de l'attribution des droits, nous avons observé qu'il n'existe aucune synchronisation entre les applications sources et les entrepôts de données. Un utilisateur n'ayant peu ou pas de droits dans une application source peut, à partir des entrepôts, obtenir accès à des données auxquelles il est restreint normalement.

Recommandations

Nous recommandons que la Direction de la gestion stratégique, du capital humain et de la diversité ethnoculturelle en collaboration avec le Service des services administratifs :

- **déterminent de nouveaux rôles d'accès qui limitent la visualisation de certains renseignements personnels;**
- **attribuent les rôles aux utilisateurs de l'application en fonction des informations qui leur sont nécessaires dans l'accomplissement de leur travail;**
- **instaurent des mécanismes de contrôle permettant de :**
 - **désactiver les codes d'utilisateurs appartenant à des personnes qui ont quitté leur emploi ou qui sont en congé à long terme;**
 - **réviser les données accessibles par un utilisateur au cours d'un transfert d'unité par ce dernier;**

- fixer une date de fin d'accès à l'application, pour les codes d'utilisateurs dont l'accès n'est requis que pour une période limitée;
- réviser périodiquement la liste des codes d'utilisateurs et privilèges des entrepôts, c'est-à-dire au moins une fois l'an.

Nous recommandons également que le Service des services administratifs :

- se conforme aux « Directives d'encadrement de la gestion des accès aux ressources informatiques » en ce qui a trait à l'octroi des droits d'accès par le détenteur de l'actif informationnel dans le cas de l'entrepôt de données financières;
- utilise l'application DASI dans la gestion des demandes d'accès aux entrepôts.

Actions proposées par les services

« En collaboration avec la Direction du greffe et la section du développement des systèmes, le Service de la GSCHDE procède à l'analyse des différents panneaux [de configuration] et rapports de l'application [...] Cette analyse permettra la création d'un nouveau profil d'utilisateur, lequel aura une vue restreinte sur les informations confidentielles et nominatives. » **(Échéancier prévu : septembre 2005)**

« Nous procéderons à un remaniement des accès en collaboration avec les gestionnaires des arrondissements et services afin de décerner les accès à l'application avec les profils requis à tous les employés. » **(Échéancier prévu : septembre 2005)**

« Certains contrôles ont déjà été apportés à l'application. En effet, tout employé qui devient en cessation voit son accès détruit, tout employé qui devient en interruption temporaire voit son accès désactivé. » **(Complété)**

« [...] Le Service de la GSCHDE prévoit faire une validation des usagers en collaboration avec les arrondissements et les services administratifs deux fois par année, soit vers la fin d'avril et la fin de septembre. » **(Complété)**

« Une liste des utilisateurs "inactifs" sera envoyée régulièrement aux pilotes des systèmes afin de faire une épuration. » **(Complété).**

« En accord avec les recommandations :

- l'octroi et la gestion des droits d'accès seront confiés au détenteur de l'actif informationnel ou aux pilotes de systèmes qui en reçoivent la responsabilité;
- un système interfacé à DASI et permettant aux pilotes de gérer les accès vient d'être complété et livré à ceux-ci. » **(Complété)**.

ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS

Nous avons pu prendre connaissance des dossiers, documents et registres ayant trait aux comptes et affaires de la Ville, des sociétés paramunicipales et des organismes municipaux. Nous avons pu obtenir de tout fonctionnaire ou employé les renseignements, rapports et explications jugés nécessaires.

Ce rapport contient les commentaires reçus des services de la Ville, des sociétés paramunicipales et des organismes municipaux avant le 31 mars 2005 pour la quasi-majorité des observations et des commentaires découlant de la vérification.

ANNEXES

Article 107 de la <i>Loi des cités et villes</i>	3
Liste des rapports de vérification produits (états ou autres informations financières)	8
Membres du Bureau du vérificateur général	10

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES – DIAGRAMME DES FLUX

- Planification	12
- Vérification et rapport	13
- Rapport annuel et suivis	14

RELEVÉ DES COMPTES DE DÉPENSES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport des vérificateurs externes	
Relevé des comptes de dépenses	

ARTICLE 107 DE LA LOI DES CITÉS ET VILLES

IV.1. — Vérificateur général

Vérificateur général.	107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général. 2001, c. 25, a. 15.
Durée du mandat.	107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé. 2001, c. 25, a. 15.
Inhabilité.	107.3. Ne peut agir comme vérificateur général : 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement ; 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1° ; 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.
Divulgence des intérêts.	Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction. 2001, c. 25, a. 15.
Empêchement ou vacance.	107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit : 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer ; 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2. 2001, c. 25, a. 15.
Dépenses de fonctionnement.	107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.
Montant du crédit.	Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par : 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins 100 000 000 \$; 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$; 3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$; 4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;

	<p>5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;</p> <p>6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;</p> <p>7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.</p>
Réseau d'énergie électrique.	<p>Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5.</p>
Application des normes.	<p>107.6. 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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Personnes morales à vérifier.	<p>107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :</p> <p>1° de la municipalité ;</p> <p>2° de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Vérification des affaires et comptes.	<p>107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.</p>
Politiques et objectifs.	<p>Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.</p>
Droit.	<p>Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :</p> <p>1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification ;</p> <p>2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6.</p>
Personne morale subventionnée.	<p>107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.</p>
Copie au vérificateur général.	<p>Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :</p>

	<p>1° des états financiers annuels de cette personne morale ;</p> <p>2° de son rapport sur ces états ;</p> <p>3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.</p>
Documents et renseignements.	<p>Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :</p> <p>1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats ;</p> <p>2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.</p>
Vérification additionnelle.	<p>Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Bénéficiaire d'une aide.	<p>107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.</p>
Documents.	<p>La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.</p>
Renseignements.	<p>Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Régime ou caisse de retraite.	<p>107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Enquête sur demande.	<p>107.12. Le vérificateur général 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 enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Rapport annuel.	<p>107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au conseil un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :</p> <p>1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;</p> <p>2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds ;</p> <p>3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent ;</p>

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus ;
5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus ;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité ;

7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Rapport occasionnel.	Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au conseil un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil avant la remise de son rapport annuel. 2001, c. 25, a. 15.
Rapport sur les états financiers.	107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.
Contenu.	Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier au plus tard le 31 mars, le vérificateur général déclare notamment si : 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date ; 2° le taux global de taxation a été établi conformément au règlement adopté en vertu de l'article 262 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1). 2001, c. 25, a. 15.
Rapport aux personnes morales.	107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.
Contenu.	Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier. 2001, c. 25, a. 15.
Non contraignabilité.	107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.
Immunité.	Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.
Action civile prohibée.	Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Recours prohibés.	Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.
Annulation.	Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa. 2001, c. 25, a. 15.
Comité de vérification.	107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs. 2001, c. 25, a. 15.

LISTE DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION PRODUITS (ÉTATS OU AUTRES INFORMATIONS FINANCIERS)

La vérification des états financiers de la Ville de Montréal au 31 décembre 2004 nous a permis, ainsi qu'aux vérificateurs externes, de produire un rapport sans restriction à leur égard.

Au moment d'aller sous presse pour le présent rapport, nous avons également produits des rapports sans restriction sur les états financiers ou informations financières suivants :

	2004	2003
Fonds des conduits souterrains	X	
Institut de recherche en biologie végétale de Montréal (31 mai 2004)	X	
Société de développement de Montréal	X	
Société d'habitation et de développement de Montréal	X	
La Corporation d'habitations Jeanne-Mance	X	
La Société de transport de Montréal (covérificateur)	X	
Société de gestion Marie-Victorin	X	X
Anjou 80	X	
Cité du commerce électronique	X	X
Caisse commune des commissions des régimes de retraite des employés de la Ville de Montréal	X	
Régime de retraite des cadres de la Ville de Montréal	X	
Régime de retraite des contremaîtres de la Ville de Montréal	X	
Régime de retraite des employés manuels de la Ville de Montréal	X	
Régime de retraite des fonctionnaires de la Ville de Montréal	X	
Régime de retraite des pompiers de la Ville de Montréal	X	
Régime de retraite des professionnels de la Ville de Montréal	X	
Régime de prestations surcomplémentaires de retraite pour les cadres de la Ville de Montréal	X	
Régime de prestations surcomplémentaires de retraite pour les fonctionnaires de la Ville de Montréal	X	
Régime de prestations surcomplémentaires de retraite pour les professionnels de la Ville de Montréal	X	
Régime de prestations surcomplémentaires de retraite pour les contremaîtres de la Ville de Montréal	X	
Régime de prestations surcomplémentaires de retraite pour les employés manuels de la Ville de Montréal	X	
Régime de rentes pour le personnel de la Commission des services électriques de la Ville de Montréal	X	
Régime complémentaire de retraite des employés non syndiqués de l'Office municipal d'habitation de Montréal		X
Régime complémentaire de retraite des employés cols blancs de l'Office municipal d'habitation de Montréal		X
Régime complémentaire de retraite des employés cols bleus de l'Office municipal d'habitation de Montréal		X
Régime de retraite des cadres de la Communauté urbaine de Montréal	X	
Régime de retraite supplémentaire des cadres de la Communauté urbaine de Montréal	X	

	2004	2003
Régime de retraite des employés syndiqués de la Communauté urbaine de Montréal	X	
Régime de retraite supplémentaire des employés syndiqués de la Communauté urbaine de Montréal	X	
Régime complémentaire de retraite des employés de la Ville de Montréal-Est	X	
État des dépenses par catégorie – Programme de la Sécurité du revenu et pour l'organisation des services publics d'emploi		X
État des dépenses pour la rémunération et les avantages sociaux des anciens employés – Programme de la Sécurité du revenu et pour l'organisation des services publics d'emploi		X
État des dépenses par catégorie – Programme de santé communautaire		X
Taux global de taxation de la Ville de Montréal	X	
Office municipal d'habitation de Montréal	X	X
Renseignements complémentaires par ensemble immobilier – Office municipal d'habitation de Montréal		X
Conseil des arts de Montréal		X
Office de consultation publique de Montréal		X
Conseil interculturel		X
Société de gestion NauBerges de Lachine	X	

**MEMBRES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
ANNÉE 2004**

Vérificateur général de la Ville et directeur Michel Doyon, CA, MBA, CIA	Secrétaire de direction Hélène Girard
Agent de gestion – soutien général Jean Roy, CGA (intérim)	Programmeuse Yolaine Levasseur *
Chefs de division Denis Blouin, CA Robert Duquette, CA Bruno Marcil, CA, CISA, CISM	Fernande Désormeaux, CGA * Jean Roy, CGA * Denis Tremblay, CGA *
Agents (es) de vérification	
Régent Bilodeau, CGA Johanne Boudreau, BAA Jacques Brisson, CA Maryse Brunetta, CGA Li-Chu Chen, BAA Marie Cormier, CA Julien Faucher André Gagnon, CMA Lucie Gauthier, BAA Bernard Goyette, CGA, CMA Gilles Grimard, CGA Jocelyne Laperrière, CGA, CA Marcel Laplante Nicole Larivière, BAA André Leclerc, CA	Ha Le Phan, CGA Ngoc Le Quang, MMS Chantal L'Heureux, CGA Joanne Major, CA Victor Marchand, CGA, CISA Claude Mongelard, CA, CIA Philippe Pitre, BAA Clément Poirier, CGA Michel Proulx, CGA Ronel Rocher, CGA * André St-Pierre, CGA André Sergerie, CA Isabelle Tremblay, CA Roch Tremblay

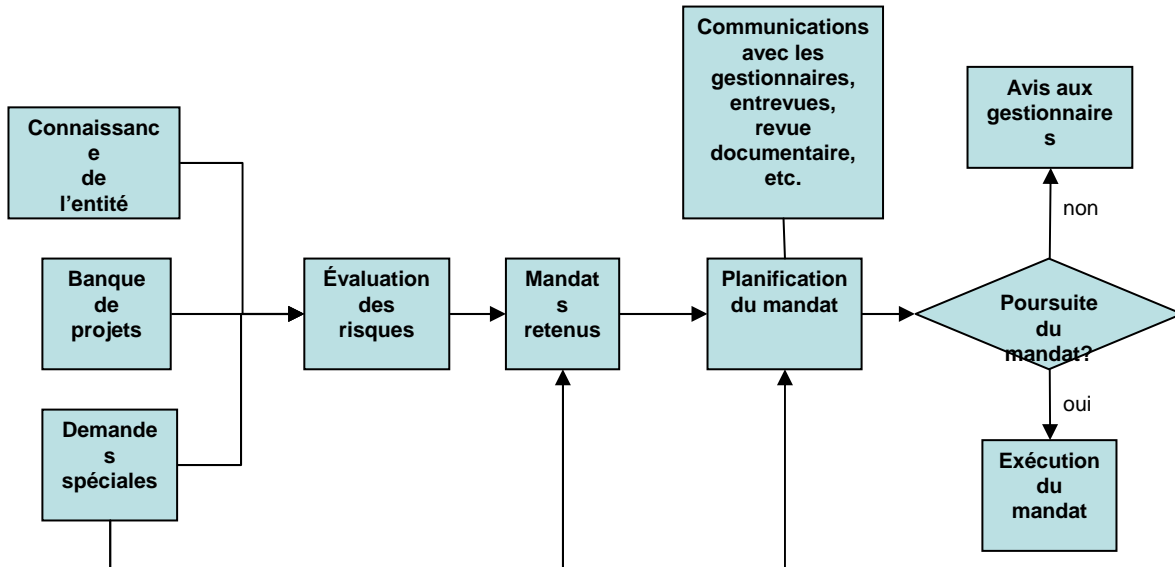
* Nomination temporaire

**VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES
DIAGRAMME DES FLUX**

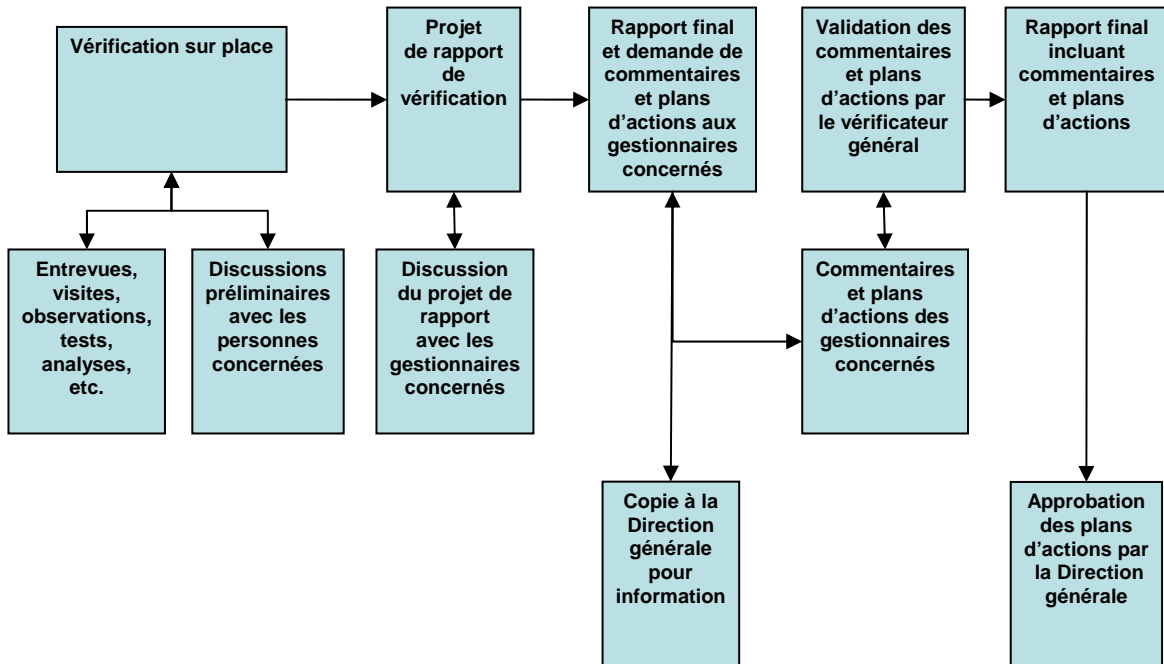
Planification

Annuelle

Mandats



Vérification et rapport



Rapport annuel et suivis

