



6.

Special Mandate for Auditing the Pre-Election Report – Follow-Up

2019 Annual Report

Auditor General of the Ville de Montréal



TABLE OF CONTENTS

6. Special Mandate for Auditing the Pre-Election Report – Follow-Up	505
6.1. Introduction	505
6.2. History of the Issue	505
6.3. Compliance with Professional Standards	508
6.4. Conclusion	509
APPENDIX A - Letter Tabled With City Council on February 24, 2020	511
APPENDIX B - Letter From the Chair of the Executive Committee Tabled With City Council, in Response to the Auditor General	517
APPENDIX C - Another Follow-Up Report on the File Progress Since February 24, 2020 Tabled With City Council on March 23, 2020	521



6. SPECIAL MANDATE FOR AUDITING THE PRE-ELECTION REPORT – FOLLOW-UP

6.1. Introduction

In August 2019, we received a special request from city council to audit the pre-election report that will be produced by the municipal administration in June 2021 and to submit our report no later than September 23, 2021. The mandate is granted under section 107.12 of the *Cities and Towns Act* (CTA), which provides that:

“The chief auditor shall, every time the council so requests, investigate and report on any matter within the competence of the chief auditor. In no case, however, may the investigation take precedence over the primary responsibilities of the chief auditor.”

As specified in the background of the 2020 budget, the *“pre-election report will be an additional budget transparency tool to be used in the 2021–2022 budget process.”*

To audit this new budget transparency tool, which the City wants to use for the next municipal election, the Auditor General of the Ville de Montréal will need to take all the necessary precautions to ensure that this mandate does not impede the fulfilment of her main obligations, while maintaining her independence. It is also important to remember that all certification work carried out by the Bureau du vérificateur général (BVG) of the Ville de Montréal is carried out in accordance with the Canadian Standard on Assurance Engagements issued by the Auditing and Assurance Standards Board of CPA Canada.

6.2. History of the Issue

Period Preceding City Council’s Request

In early January 2018, the municipal administration publicly announced its desire to introduce a pre-election report on the state of finances of the Ville de Montréal (the City) and to mandate the City’s Auditor General to produce a certification report on this issue. We were then given a verbal request to evaluate the possibility of producing such a certification report and the impacts of such a mandate for the BVG.

We promptly began the analytical process, and on January 19, 2018, we sent the municipal administration a confidential memo explaining the potential impacts of this request and clearly stating that this would be a long-term endeavour extending over the next three and a half years and not just a project involving a few weeks of work in 2021. In this memo, we also stated that this report would not be an opinion on budget forecasts and that the actual result could differ from the anticipated result. Finally, we stated in the memo that any special request to the City's Auditor General must go through city council (section 107.12 of the CTA) and that the request must not interfere with the Auditor General's main obligations.

Over the next 17 months, a series of meetings was organized with the City's different stakeholders, and follow-up work was undertaken to confirm the City's intention to pursue this issue. Over and over again, the City reiterated to us its desire to do this, but no progress was made.

A follow-up to this possible mandate was also presented at various audit committee meetings held in 2018 and 2019, at which we explained that city council must make a request for this purpose, that this mandate was over and above the main obligations of the City's Auditor General as prescribed by the CTA, and that the model of the report that the municipal administration will produce is essential information before a proper evaluation of the ramifications of this issue for the BVG can be undertaken. Moreover, recommendations were made to this effect in the 2018 report that the audit committee submitted to the authorities. In March 2019, the audit committee also convened a meeting with about sixty participants, including members of the audit committees of para-municipal bodies, at which the Auditor General of Québec and the principal audit manager delivered a presentation on the pre-election report's mandate.

In the 2018 annual report, which was submitted on June 17, 2019, to city council, the City's Auditor General addressed this issue by pointing out that even though the City still wishes to produce such a report, city council's request to give the Auditor General a special mandate for this purpose had not been adopted, that the model for this report had still not been developed, that significant analytical work would be required to be able to complete the audit without jeopardizing her main obligations as stipulated under the CTA and that resources would need to be dedicated to it and specialists would need to be hired. In addition, the City's Auditor General had reported, at a meeting with the audit committee and the Committee on Public Finance held on June 19, 2019, that the deadline for receiving the content of the pre-election report was September 30, 2019. This date was also reiterated in the preliminary schedule that we submitted to the City on July 11, 2019.

Concurrently with all these steps, even though we have not received an official request from city council, we have undertaken an audit mandate on the major budget processes so that we can define the controls on which we can rely as well as report our findings to the municipal administration concerning what needs to be improved in order for us to be able to produce a certification report.

City Council's Request

On August 20, 2019, city council adopted resolution CM 19 0930 (regular meeting of August 19, 2019), which reads as follows:

“Be it resolved that:

1. *the Service des finances be mandated to produce a pre-election report on the state of finances of the Ville de Montréal no later than June 30, 2021;*
2. *the Auditor General of the Ville de Montréal be mandated to audit this pre-election report and to submit this audit no later than September 23, 2021.”*

Period Following City Council's Request

As of the September 30 deadline, we had still not received the pre-election report model. In the course of the following months, meetings were organized to discuss the draft tables of contents of the pre-election report that had been received. In anticipation of the report model, we continued our work on major processes and our analysis of the implications of this type of mandate.

On November 25, 2019, the municipal administration tabled the 2020 Budget, which was prepared by the Service des finances and contains this department's definition of the pre-election report:

“An audited report, tabled before the elections, will enable the municipal political parties to present programs that are aligned with the City's financial situation.”

“This pre-election report will be an additional budget transparency tool to be used in the 2021–2022 budgetary process.”

In February 2020, as we were still waiting to receive a pre-election report model, we considered it appropriate to submit a follow-up report to city council to inform it that, so far, we have been unable to determine whether we will be able to respond to its request, since we had not received the necessary information for our analysis (see letter submitted to city council on February 24, 2020, in Appendix A). Previous meetings with the municipal administration had already been held to make them aware of this deadlock.

In response to this letter, the president of the executive committee submitted to city council a letter addressed to the Auditor General (see Appendix B).

After our letter was submitted to city council, we were given a timeline prepared by the municipal administration as well as an improved table of contents. The municipal administration also committed to producing a draft pre-election report model on June 30, 2020.

On March 23, 2020, we submitted to city council another follow-up report on the progress made in this matter since February 24 (see Appendix C). City council also passed a resolution to allocate an additional budget of \$900,000 to the BVG for this dossier.

6.3. Compliance with Professional Standards

It is important to understand that all certification work done by the BVG is performed in accordance with the Canadian Standard on Assurance Engagements issued by the Auditing and Assurance Standards Board and published in the CPA Canada Handbook – Assurance. This enables us to assure the quality and credibility of our reports.

These standards establish, among other things, “preconditions for an engagement,” conditions that must be satisfied in order to be able to accept an engagement that must be conducted in accordance with these standards. These conditions require that certain factors be taken into account, including:

- **the appropriateness of the underlying subject matter of the assurance engagement**, namely, whether the underlying subject matter of the engagement is clearly identifiable and capable of consistent measurement or evaluation against applicable criteria and can be subjected to procedures for obtaining sufficient appropriate evidence to support a reasonable level of assurance, as required under the circumstances;
- **the availability of suitable criteria**, namely, whether the criteria applied in the preparation of information on the underlying subject matter are suitable for the engagement circumstances and exhibit the characteristics outlined in the standards;
- **the possibility of obtaining the evidence necessary** to support the conclusion, namely, whether plausible evidence is available and accessible.

In order to meet city council’s request, we must ensure that these minimum conditions are satisfied.

6.4. Conclusion

Although we have received more information about the content of the pre-election report, we are continuing our analytical work in order to determine the scale of the human resources that we will need to dedicate, internally, in terms of specialists and in monetary terms, to this special mandate which is a first in the municipal sector in Canada. Meanwhile, we are continuing the audit we began in July 2019 on the major processes. Beyond all of this, we need to be assured that we can carry out this mandate in accordance with the Canadian Standard on Assurance Engagements issued by the Auditing and Assurance Standards Board of CPA Canada with the knowledge that our timeline for doing this is now less than 18 months.

APPENDIX A

**LETTER TABLED WITH CITY COUNCIL
ON FEBRUARY 24, 2020**

Le 24 février 2020

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

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

Aux Membres du conseil municipal,

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

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

Et résolu :

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

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

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

Fondement législatif et crédits

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

L'échéancier

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

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

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

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

Respect des normes professionnelles

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

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

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

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

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

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

Prochaine étape

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

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

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

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

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

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,



Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

MG/dds

APPENDIX B

**LETTER FROM THE CHAIR OF THE
EXECUTIVE COMMITTEE TABLED WITH
CITY COUNCIL, IN RESPONSE TO THE
AUDITOR GENERAL**

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

Le 24 février 2020

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

Madame la Vérificatrice générale,

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

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

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

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

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

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

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

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

Le président du comité exécutif,


Benoit Dorais

APPENDIX C

**ANOTHER FOLLOW-UP REPORT
ON THE FILE PROGRESS SINCE
FEBRUARY 24, 2020 TABLED
WITH CITY COUNCIL ON MARCH 23, 2020**

Le 18 mars 2020

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

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

Aux membres du conseil municipal,

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

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

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

Nous poursuivons nos travaux sur ce dossier.

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

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

La vérificatrice générale de la Ville de Montréal,



Michèle Galipeau, CPA auditrice, CA

MG/dds

