

V.13. Projet d'impartition des services de télécommunications – Suivi



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	479
2. PORTÉE DE LA MISSION.....	483
3. SUIVI DES RECOMMANDATIONS MAJEURES ET NOUVELLE CONSTATATION	485
3.1. Priorisation des objectifs de l'impartition.....	485
3.2. Gouvernance du projet.....	487
3.3. Cadre financier du projet.....	490
3.4. Cadre de gestion des contrats.....	502
3.5. Pérennité et évolution du réseau.....	507
3.6. Plans de relève.....	509
3.7. Plan des mesures d'urgence.....	513
3.8. Prise en charge du volet sécurité.....	515
4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES.....	518
5. COMMENTAIRES DES UNITÉS D'AFFAIRES CONCERNÉES.....	520
5.1. Service des technologies de l'information.....	520
5.2. Direction générale.....	522
5.3. Service des finances.....	523
6. COMMENTAIRES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL.....	523

LISTE DES SIGLES

CET	Centre d'expertise en télécommunications	PPO	processus et procédures opérationnels
CMDB	base de données des inventaires et des configurations	PTI	programme triennal d'immobilisations
CRE	comité mixte de résolution des enjeux	SASC	système d'alimentation sans coupure
CSC	Centre de sécurité civile	SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
DSI	Direction des systèmes d'information	SSIM	Service de sécurité incendie de Montréal
PC	poste de travail	STI	Service des technologies de l'information

V.13. PROJET D'IMPARTITION DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS – SUIVI

1. INTRODUCTION

En janvier 2008, le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal (la Ville) octroyait à TELUS Québec (TELUS) les contrats pour la téléphonie filaire (42 M\$) et la transmission des données (57 M\$), d'une durée respective de 7 et de 10 ans, alors que Bell Mobilité se voyait octroyer le contrat de téléphonie cellulaire (9 M\$) pour une durée de quatre ans. Chacun des contrats incluait également une provision de 20 % totalisant 18 M\$. À la suite de l'octroi des contrats, TELUS devait prendre en charge le service de la téléphonie filaire le 31 octobre 2008 et celui de la transmission des données le 30 novembre de la même année.

Ces contrats découlaient d'un exercice de planification stratégique débuté en 2003, alors qu'on constatait une capacité limitée des réseaux pour soutenir la croissance des besoins, une robustesse insuffisante pour les applications critiques et une forte désuétude des équipements. Les nouveaux contrats pour lesquels on allait procéder à des appels d'offres en 2007 devaient donc permettre d'assurer la disponibilité et l'évolution de réseaux performants au moindre coût pour la Ville. Soulignons que la stratégie retenue s'inscrivait dans une philosophie d'impartition selon laquelle la Ville conserverait une responsabilité de « planificateur-utilisateur » en transférant à l'adjudicataire la responsabilité de l'opérationnalisation des services.

Le sommaire décisionnel portant sur l'octroi des contrats mentionnait que la démarche d'impartition des services de télécommunications, ci-après dénommée le projet, s'inscrivait dans les objectifs poursuivis dans le contexte de la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP), laquelle visait, entre autres, l'optimisation de l'exploitation des réseaux de télécommunications de la Ville. À cet égard, le sommaire décisionnel stipulait que l'attribution de ces contrats permettrait des économies de l'ordre de 50 M\$ sur une période de 10 ans. Ces économies étaient liées essentiellement au déploiement des services de téléphonie filaire et de transmission

des données prévus aux contrats octroyés à TELUS et se concrétiseraient notamment par un transfert majeur de la téléphonie filaire à la téléphonie IP¹ et par une réduction des investissements prévus.

LA VÉRIFICATION DE 2009-2010

Près d'un an après la prise en charge prévue aux contrats, en octobre 2009, nous avons entrepris des travaux de vérification qui visaient initialement à évaluer la gestion de ces contrats d'impartition et les procédures de contrôle mises en place. Par ailleurs, comme nous avons constaté que le projet accusait un retard important, nous avons plutôt orienté nos travaux sur la détermination des causes de ces retards et sur les enjeux de la phase opérationnelle alors prévue en 2011. Rappelons que nous avons exclu de notre mission de vérification le contrat de téléphonie cellulaire.

Nos travaux se sont terminés en février 2010 et ont donné lieu à la publication d'un rapport de vérification inclus au rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009, lequel a été publié en mai 2010. Ce rapport de vérification relevait que des déficiences dans le processus de définition des besoins, des incohérences dans la stratégie d'impartition, des divergences dans la compréhension des devis et une réorganisation importante des effectifs touchés par le projet, autant chez TELUS qu'à la Ville, étaient les principales causes de ces retards. Il en découlait plusieurs enjeux liés à la prise en charge et à la gestion des contrats, aux engagements financiers ainsi qu'à l'atteinte des objectifs poursuivis par la stratégie d'impartition. À cet effet, un comité mixte de résolution des enjeux (CRE) avait alors été mis sur pied avec le mandat d'apporter des solutions aux différends entre la Ville et TELUS.

Notre rapport comportait un total de 19 recommandations. Celles-ci visaient particulièrement à renforcer la gouvernance du projet, à favoriser la résolution des divergences entre les parties, à assurer une saine reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs stratégiques et financiers indiqués au sommaire décisionnel ainsi qu'à assurer la continuité des services critiques liés aux responsabilités de la Ville.

¹ *Internet Protocol.*

ÉVOLUTION DU PROJET

A) PROGRESSION DES MIGRATIONS

Les migrations accusaient des retards importants au moment de notre vérification de 2009. Elles sont maintenant, en pratique, terminées à l'exception de certaines unités dont les principales sont décrites dans le tableau 1.

Tableau 1 – Migrations restantes

Catégorie	Quantité cible	Situation selon le rapport 2009	Situation au 28 novembre 2011	Échéance prévue
Réseau Accès Montréal				
Lignes téléphoniques IP	400	0 %	0 %	Mars 2012
Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)				
Lignes téléphoniques Centrex	2 615	0 %	0 %	Avril 2012
Liens – Transmission de données	99	0 %	19 %	Juin 2012
Service de sécurité incendie de Montréal (SSIM)				
Lignes téléphoniques Centrex	622	0 %	6 %	Février 2012
Lignes téléphoniques IP	290	0 %	58 %	Juin 2012

B) ÉVOLUTION DES BESOINS ET DES INVENTAIRES

Bien que les migrations vers le nouveau fournisseur de services TELUS ne soient pas complétées, nous pouvons dresser un portrait de l'évolution des besoins exprimés initialement aux devis par rapport à la situation prévalant au moment de notre suivi (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Évolution des besoins

	Selon les devis	Selon la revue diligente	Situation au 28 octobre 2011 ¹
Lignes téléphoniques Centrex	1 500	6 284	8 553
Lignes téléphoniques IP	15 000	12 918	6 299
Lignes téléphoniques Centrex (en investigation ²)	0	0	725
TOTAL – Lignes téléphoniques	16 500	19 202	15 577
TOTAL – Prises réseau	9 555	12 918	14 316

¹ Selon le Service des technologies de l'information (STI), il y a eu peu de variation au cours du mois de novembre 2011 en ce qui a trait aux lignes téléphoniques. Toutefois, pour les prises réseau, ce nombre pourrait atteindre le chiffre de 15 000.

² Lignes nécessitant une investigation afin d'en déterminer l'utilisation actuelle.

C) RÉSOLUTION DES ENJEUX

Dans notre rapport de 2009, nous faisons état que plusieurs facteurs avaient contribué au retard dans la réalisation des plans de transition et qu'afin d'aplanir les difficultés éprouvées, un comité mixte TELUS-Ville avait été mis sur pied. Au moment de notre suivi, nous avons constaté que la majorité des enjeux avaient été résolus, exception faite de certains enjeux d'ordre financier.

Tableau 3 – Enjeux

	Selon le rapport 2009	Situation en novembre 2011
Enjeux soulevés	16	20
Enjeux résolus	3	17
Enjeux non résolus	13	3 ¹

¹ Les enjeux non résolus sont traités par un nouveau comité mixte de résolution des enjeux financiers.

D) QUALITÉ ET FIABILITÉ DU SERVICE

Rappelons que la Ville avait inclus, en annexe aux devis, une liste décrivant et fixant les niveaux de service que devait fournir TELUS.

Or, plus de trois ans après l'octroi des contrats de téléphonie et de transmission des données, TELUS n'a toujours pas fourni à la Ville les rapports de gestion et les tableaux de bord lui permettant d'apprécier la qualité des services rendus par rapport aux niveaux de service exigés.

Par ailleurs, des pannes majeures² des services de téléphonie IP et de messagerie vocale survenues au cours des années 2010 et 2011 soulèvent un questionnement quant à la stabilité de ces solutions.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Dans son rapport annuel pour l'année 2009, le Vérificateur général a annoncé que compte tenu du caractère stratégique que revêt ce projet dans la prestation des services aux citoyens et de son importance sur le plan financier, nous entendions effectuer un suivi serré des suites à donner à nos recommandations.

En conséquence, dès la fin de 2010, nous avons voulu vérifier dans quelle mesure les recommandations émises avaient été prises en compte et si elles avaient remédié aux déficiences décelées. Pour ce faire, nous avons porté notre attention sur neuf recommandations que nous avons jugées « majeures » dans la mesure où elles ont une incidence importante sur l'atteinte des objectifs stratégiques, sur le cadre financier autorisé et sur la continuité des opérations de télécommunications. Quant aux autres recommandations, ces dernières sont examinées dans le contexte habituel de nos travaux de suivi.

Ce suivi devrait nous permettre de répondre aux questions suivantes :

- Les unités concernées ont-elles réalisé des progrès satisfaisants dans l'application de ces recommandations?
- Existe-t-il encore des obstacles freinant les progrès dans la transformation et la gouvernance des télécommunications?
- De nouveaux problèmes importants sont-ils apparus depuis notre vérification initiale?

² Terme défini dans le document *Processus et procédures opérationnels – Gestion des incidents*.

Ces neuf recommandations qualifiées de majeures portaient sur :

- la priorisation des objectifs de l'impartition;
- la gouvernance du projet;
- le cadre financier du projet;
- le cadre de gestion des contrats;
- la pérennité et l'évolution du réseau;
- les plans de relève;
- le plan des mesures d'urgence.

À ces recommandations s'est ajouté un problème portant sur la prise en charge du volet sécurité dont nous ferons état dans la section 3.8 du présent rapport.

En raison de circonstances hors de notre contrôle, nos travaux ont dû être suspendus au printemps 2011 pour se poursuivre de nouveau à l'automne 2011.

Pour évaluer les mesures prises par les unités, nous avons obtenu leur propre évaluation de l'état d'avancement des actions découlant de nos recommandations conformément au processus de reddition de comptes de l'ensemble de nos rapports. Les renseignements transmis indiquaient que trois des neuf recommandations étaient considérées terminées alors que les six autres devaient être complétées au moment de reprendre nos travaux de suivi à l'automne 2011.

Afin de corroborer cette information et d'évaluer l'évolution des enjeux relevés dans notre rapport, nous avons obtenu les renseignements et les documents pertinents et nous avons réalisé des entrevues avec les personnes concernées au STI, au Service des finances ainsi qu'au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière.

Les résultats de nos travaux de suivi sont fondés sur l'état de la situation qui prévalait au 30 novembre 2011. Par conséquent, les modifications ou les améliorations qui auraient pu être apportées au projet après cette date ne sont pas reflétées dans le présent rapport.

Les conclusions que nous en tirons s'appuient sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés au cours de la vérification de 2009. Cependant, le travail effectué et le rapport qui en découle ne constituent ni une nouvelle vérification, ni un suivi définitif.

3. SUIVI DES RECOMMANDATIONS MAJEURES ET NOUVELLE CONSTATATION

3.1. PRIORISATION DES OBJECTIFS DE L'IMPARTITION

3.1.A. Recommandations reprises du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009

1. *Nous recommandons à la Direction générale de statuer sur les objectifs d'impartition à prioriser.*
2. *Nous recommandons également à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] de :*
 - *s'assurer que ces objectifs sont compris et reconnus par les deux parties;*
 - *prendre les mesures nécessaires afin qu'ils soient intégrés à la résolution des enjeux liée à la migration des réseaux et à la gestion des contrats.*

3.1.B. Constatations

Le renouvellement des contrats de télécommunications découle d'un exercice de planification stratégique amorcé en 2003 au terme duquel la stratégie retenue s'inscrivait dans une philosophie d'impartition. Ainsi, la Ville visait à conserver une responsabilité de « planificateur-utilisateur » en transférant à l'adjudicataire la responsabilité de l'opérationnalisation des services.

Or, en 2009, nous constatons que différents facteurs avaient contribué à créer une certaine confusion quant aux objectifs poursuivis dans la stratégie d'impartition. Comme celle-ci compliquait la résolution des enjeux et ne favorisait pas la cohérence interne nécessaire à l'implantation d'une saine gouvernance, il nous paraissait impérieux d'actualiser les objectifs, de les prioriser et de les intégrer au processus de décision. Nos recommandations à cet égard étaient d'ailleurs partagées par la Direction générale qui reconnaissait qu'elles s'inscrivaient dans les nouvelles orientations adoptées en matière de projets et de programmes majeurs.

Pour concrétiser la deuxième recommandation, le STI a mis en place différents mécanismes permettant de rapprocher les parties et d'assurer une plus grande cohérence interne. Par conséquent, le processus de décision, la structure du Centre d'expertise en télécommunications (CET) et les mécanismes de coordination avec TELUS, particulièrement avec le CRE, ont permis d'établir plusieurs consensus sur l'interprétation des contrats et le partage des responsabilités. Le processus de migration a donc pu reprendre et progresser à un bon rythme. Il en est de même de l'élaboration de la structure de gouvernance à mettre en place à son terme.

Sur un autre plan, le STI a effectué des rencontres de sensibilisation sur la mise en place du principe de l'utilisateur-payeur auprès des unités clientes. Cette action a permis non seulement de clarifier le partage des rôles, mais de favoriser aussi l'atteinte d'un des objectifs stratégiques, soit l'optimisation de l'utilisation des services de télécommunications par la responsabilisation et l'habilitation des utilisateurs de ces services.

Cependant, les objectifs stratégiques qui avaient donné lieu à la décision d'impartir les services de télécommunications n'ont pas été revus ni priorisés par la Direction générale. Celle-ci prévoyait les déposer en décembre 2010, mais cette action n'a toujours pas été réalisée. Le plan stratégique qui avait été conçu précédemment à l'octroi des contrats demeure donc informel sinon désuet.

3.1.C. Conclusions

À la suite de l'émission de nos recommandations, le STI a fait preuve de diligence en s'assurant de clarifier les objectifs à poursuivre en ce qui concerne la mise en place et la gestion des contrats. Cette démarche s'est faite sur une base pragmatique qui visait à débloquer les impasses et à minimiser les conséquences financières pour les deux parties. Elle a permis de résoudre plusieurs enjeux constatés au cours de notre rapport de 2009, de faire progresser la migration à un bon rythme et d'assurer une plus grande cohérence interne. Par conséquent, bien que cet exercice ne se soit pas fait sur la base de l'établissement des priorités des objectifs d'impartition avalisé par la Direction générale, **nous considérons que l'implantation de la recommandation 2 est terminée.**

Cependant, l'absence d'actualisation et de priorisation des objectifs stratégiques fait en sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier si les consensus et les décisions qui en ont découlé répondent à une vision stratégique et cohérente des services de télécommunications de la Ville. Certaines décisions, particulièrement en matière de sécurité comme nous le verrons plus loin, ainsi que l'existence d'autres enjeux non résolus remettent en question le partage visé des responsabilités et des risques entre la Ville et l'adjudicataire.

Bien que l'action prévue par la Direction générale pour répondre à notre recommandation (n° 1) n'ait pas été réalisée, nous considérons qu'elle n'est plus pertinente pour la résolution des enjeux et nous la retirons donc de notre suivi. Cependant, nous réitérons que le STI, de concert avec la Direction générale, devra actualiser la vision de la Ville en matière de télécommunications et fixer des objectifs précis avant d'élaborer les devis des prochains appels d'offres.

3.2. GOUVERNANCE DU PROJET

3.2.A. Recommandations reprises du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009

3. *Nous recommandons à la Direction générale d'implanter un cadre de gouvernance qui formalise la fréquence et le contenu de la reddition de comptes, particulièrement quant au suivi du cadre financier, des enjeux priorités et de l'atteinte des objectifs des services de télécommunications impartis.*
4. *Nous recommandons également à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] d'actualiser les principaux risques et enjeux quant à la capacité de gérer la migration et la gestion des contrats impartis, ainsi que les moyens de mitigation implantés ou à implanter selon un échéancier précis.*

3.2.B. Constatations

Dans notre rapport de 2009, nous avons évalué dans quelle mesure le cadre de gouvernance du projet faisait l'objet :

- d'une vision claire à tous les niveaux de l'organisation;
- d'une imputabilité et d'un leadership favorisant la prise de décisions efficace;

- d'une disponibilité de ressources, d'expertise et de renseignements de gestion suffisants;
- d'un processus de surveillance et d'apprentissage apte à orienter l'action vers les objectifs poursuivis.

Conformément au modèle de contrôle élaboré et diffusé par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et à l'instar des travaux de la Direction générale sur le *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*, ces conditions nous paraissaient essentielles à l'atteinte efficace et efficiente des objectifs du projet.

Outre les problèmes liés à la clarté de la vision et des objectifs dont nous avons parlé précédemment, nous avons constaté le besoin de raffermir la structure de prise de décisions, la connaissance et la maîtrise des risques, l'élaboration des plans d'action pour les mitiger ainsi que la reddition de comptes aux instances.

En effet, bien que le STI avait réalisé un exercice d'évaluation des risques au sein du CET et conçu un système de suivi et de monitoring du projet constitué de tableaux de bord et d'un registre des enjeux, ceux-ci n'étaient pas encore intégrés à une structure formelle de suivi et de reddition de comptes au moment de l'émission de notre rapport de 2009. Pour ce faire, nous considérons que le STI devait disposer des ressources nécessaires et convenir avec la Direction générale d'un mode de suivi et de reddition de comptes formel, simple et efficace.

Pour répondre à notre recommandation (n° 3), la Direction générale s'était engagée à déposer au comité exécutif un sommaire décisionnel formalisant les modalités de la reddition de comptes aux instances. Ce sommaire devait initialement être produit en décembre 2010. Cependant, les priorités accordées aux contraintes budgétaires de la Ville par le comité exécutif et certaines incertitudes liées à l'élaboration du cadre financier ont fait en sorte que le sommaire décisionnel n'est toujours pas déposé au terme de nos travaux de suivi.

Le STI, pour sa part, a renforcé sa capacité de suivi et sa reddition de comptes interne. Un tableau de bord faisant état de l'avancement de la migration a été produit sur une base systématique au directeur du service. Il en est de même pour le suivi des travaux du CRE. Cette démarche a favorisé une prise de décisions efficace apte à orienter l'action sur des objectifs ciblés. Par contre, outre le processus budgétaire habituel, la reddition de comptes à la Direction générale et aux instances demeure limitée et n'a pas été intégrée au nouveau *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*.

Pour répondre à notre recommandation (n° 4), le STI a réalisé, de concert avec TELUS, différentes analyses de risques à certaines étapes de la migration, particulièrement pour les services dont les opérations sont jugées critiques tels le SPVM, le SSIM, les usines de production d'eau et la station d'épuration. Nous n'avons pas vérifié de façon détaillée la qualité de ces analyses, mais elles nous paraissent pertinentes et avoir été réalisées selon un cadre rigoureux. Cependant, le STI n'a pas actualisé ni suivi l'ensemble des risques qui avaient été déterminés par le CET en 2009. Il considère que cet exercice visait d'abord à consolider la compréhension du projet au sein de son unité et que les autres mécanismes mis en place par la suite lui permettent d'assurer un suivi efficace des principaux risques du projet.

3.2.C. Conclusions

Nous constatons que la recommandation 3 n'est toujours pas réalisée et nous la maintenons. Comme nous le verrons plus loin, le cadre financier du projet est toujours en préparation. À cet égard, nous sommes d'avis qu'il serait préférable d'attendre l'achèvement de la migration avant d'en arrêter les paramètres. Il est donc raisonnable de constater que le sommaire décisionnel prévu initialement par la Direction générale ne soit pas encore déposé. Cependant, nous sommes d'avis qu'il aurait été quand même possible de formaliser la fréquence et le contenu de la reddition de comptes aux instances.

La réalisation d'un tableau de bord intégrant l'évolution des principaux risques liés non seulement à la migration, mais aussi à la capacité de gérer les contrats et de respecter les engagements financiers demeure toujours pertinente et nous réitérons qu'elle

devrait être intégrée à la reddition de comptes aux instances. L'arbitrage des enjeux budgétaires pourrait alors se faire sur une base plus rigoureuse, on pourrait ainsi apprécier les risques résiduels que la Ville accepte d'assumer. Le STI a amorcé, en ce sens, une réflexion quant aux paramètres tant qualitatifs que quantitatifs qui devraient être retenus dans sa reddition de comptes avec ses clients et la Direction générale.

Bien que le STI n'ait pas actualisé l'ensemble des risques et des enjeux qu'il avait soulevés en 2009, nous considérons que **l'implantation de la recommandation 4 répond aux objectifs poursuivis**, soit la capacité de gérer la migration et la gestion des contrats impartis. **Nous la considérons donc comme réalisée et terminée.** Toutefois, nous considérons qu'une gestion intégrée des risques de l'ensemble du projet d'impartition, sans se limiter à la gestion des contrats, demeure pertinente, particulièrement pour répondre à la recommandation 3.

3.3. CADRE FINANCIER DU PROJET

3.3.A. Recommandations reprises du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009

5. *Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI], de concert avec le Service des finances, de [compléter] le [cadre] financier, d'en informer la Direction générale dans les plus brefs délais, puis de présenter, conjointement avec la Direction générale, le [cadre] financier du projet aux instances de la Ville pour décision.*

3.3.B. Constatations

Dans notre rapport de 2009, nous faisons état qu'aucun montage financier n'avait été préparé avant l'octroi des contrats et que l'évaluation des économies de 50 M\$ n'était pas fondée. Soulignons que le sommaire décisionnel mentionnait que les principales économies se situaient sur le plan de la téléphonie filaire et reposaient en bonne partie sur l'utilisation de la téléphonie IP.

En outre, nous faisons état que nous n'avons pu obtenir de justifications appuyant la répartition des dépenses liées à l'octroi des contrats entre le programme triennal

d'immobilisations (PTI) et le budget de fonctionnement. À cet effet, le sommaire décisionnel indiquait une répartition de ces dépenses à raison de 33 M\$ sur le PTI et le solde au budget de fonctionnement.

Par ailleurs, nous avons également fait état qu'à la suite de la nomination d'un nouveau gestionnaire à la direction des Systèmes d'information (DSI), maintenant devenue le STI, une ébauche de cadre financier pour le projet était en voie d'élaboration.

L'analyse de ce cadre nous avait permis de constater que les coûts projetés du projet équivalaient déjà à l'enveloppe budgétaire initialement autorisée par les instances, y compris les provisions de 20 % pour la fourniture de biens et services additionnels.

Ces constatations nous avaient amenés à recommander à la DSI et au Service des finances de compléter le cadre financier du projet puis, de concert avec la Direction générale, de le présenter aux instances de la Ville pour décision.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le cadre financier n'était toujours pas achevé et, de ce fait, qu'il n'a pas pu être présenté aux instances de la Ville.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer le retard du STI à compléter le cadre financier. À cet égard, mentionnons que, au cours de notre rapport de 2009, nous faisons état qu'un CRE avait été mis sur pied avec le mandat d'apporter des solutions aux différends entre la Ville et TELUS. Or, nous étions d'avis que le règlement de ces enjeux risquait d'avoir des répercussions importantes sur le cadre financier du projet et certains de ces enjeux font encore l'objet de discussions au sein d'un comité formé à cet effet.

Nous avons constaté que la majorité des enjeux ont été résolus, mais que des discussions se poursuivent toujours entre la Ville et TELUS au sein d'un nouveau comité dont le mandat porte exclusivement sur le règlement d'enjeux d'ordre financier.

Un autre élément doit être pris en considération. Tel que nous le mentionnions dans notre rapport de 2009, la Ville ne possédait pas un inventaire complet et à jour de

toutes ses lignes téléphoniques ainsi que de ses prises réseau et de leur localisation. Cette situation a eu pour conséquence que la Ville a dû, au fil des migrations, établir un inventaire de ses lignes téléphoniques et de ses prises réseau. Les migrations n'étant pas encore complétées à ce jour, l'inventaire final de la Ville n'est donc pas encore connu, ce qui retarde d'autant plus l'achèvement du cadre financier.

Rappelons que notre recommandation (n° 5) stipulait que le cadre financier devait être achevé de concert avec le Service des finances. À cet égard, le Service des finances tenait à obtenir un cadre financier qui aurait permis la comparaison entre les coûts antérieurs et ceux découlant des nouveaux contrats, en vue d'établir le montant des économies réalisées. Or, le Service des finances n'a pas été en mesure de reconstituer l'intégralité des coûts des services de télécommunications encourus avant l'adjudication des contrats. En conséquence, toute analyse visant à démontrer que l'octroi des contrats a engendré les économies annoncées au sommaire décisionnel s'avère impossible à réaliser.

Par ailleurs, nous comprenons que le Service des finances n'a pas jugé opportun de s'impliquer activement dans l'élaboration du cadre financier, préférant en effectuer la révision uniquement au terme de la réalisation des migrations et lorsque les inventaires définitifs seront connus. Toutefois, il nous a confirmé que le cadre financier fera l'objet d'une reddition de comptes aux instances.

Le cadre financier n'étant pas terminé, nous ne pouvons formuler une opinion quant à son intégralité ni quant à la suffisance de l'enveloppe budgétaire autorisée. De plus, comme il s'agit d'un suivi et non d'une vérification détaillée, nous n'avons pas fait une revue exhaustive de tous les facteurs susceptibles d'influer sur ce cadre financier. Par ailleurs, dans un souci d'actualiser la pertinence de notre recommandation (n° 5), nous avons examiné l'évolution des principales constatations indiquées à notre rapport de 2009 qui nous avaient amenés à la formuler. La suite de cette section traitera donc des éléments qui avaient déjà été constatés et qui étaient susceptibles d'évoluer :

- Cible de migration à la téléphonie IP;
- Sous-évaluation du nombre de prises réseau;

- Coûts de fonctionnement du CET;
- Octroi d'un contrat à l'ancien fournisseur de services.

CIBLE DE MIGRATION À LA TÉLÉPHONIE IP

Tel que nous le mentionnions précédemment, le sommaire décisionnel portant sur l'octroi des contrats indiquait que les principales économies se situaient sur le plan de la téléphonie filaire et reposaient en bonne partie sur l'utilisation de la téléphonie IP.

Nous constatons que le nombre de lignes IP déployées et prévues à ce jour s'élève à 6 989³ comparativement à la prévision initiale de 15 000 lignes mentionnée au devis, soit un écart défavorable de 8 011 lignes (ou 53 %).

Cet écart défavorable aura pour conséquence que la Ville devra assumer un coût supplémentaire évalué à 7,48 M\$ (avant les taxes) sur la durée restante du contrat, c'est-à-dire quatre ans, puisque selon les projections initiales la migration devait être terminée après la troisième année du contrat. Toutefois, le non-déploiement de ces 8 011 lignes permet à la Ville d'éviter l'achat d'un nombre équivalent de téléphones IP que nous évaluons à 1,15 M\$ (avant les taxes), montant qui aurait été imputé au PTI.

Différentes raisons expliquent qu'il n'a pas été possible d'atteindre la cible prévue au sommaire décisionnel. Tel qu'il est démontré dans le tableau 4, ce n'est que lorsqu'un téléphone IP est couplé à un poste de travail (PC) que la migration à la téléphonie IP devient avantageuse d'un point de vue économique. Or, comme nous le mentionnions dans notre rapport de 2009, ce ne sont pas tous les appareils téléphoniques qui peuvent être migrés à la téléphonie IP, puisqu'ils ne peuvent être reliés à un poste de travail. Mentionnons, à titre d'exemple, les téléphones situés dans une salle d'attente, une salle de conférence et ceux dont l'accessibilité restreinte au poste de travail ne permet pas un tel jumelage.

³ Nombre établi en additionnant les lignes téléphoniques IP du Réseau Accès Montréal (400), du SSIM (290) et celles figurant dans le tableau 2 (6 299).

Tableau 4 – Frais de téléphonie

Frais mensuels	TELUS Centrex	TELUS téléphonie IP (avec PC)	TELUS téléphonie IP (sans PC)
Ligne ¹	28,13	8,70	8,70
Prise réseau	0,00	0,00	19,00
Total – Coût de téléphonie	28,13	8,70	27,70

¹ Messagerie vocale incluse.

Par ailleurs, la présence d'appareils ne pouvant être migrés à la téléphonie IP n'explique pas à elle seule le fait que le CET n'ait pas été en mesure d'atteindre la cible de déploiement fixée au devis. En effet, la stratégie de déploiement de la téléphonie IP, établie par la DSI à l'époque, avait été conçue sans tenir compte des particularités et des contraintes opérationnelles propres à une administration aussi complexe qu'est la Ville de Montréal.

Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que des unités de la Ville n'aient pu adhérer à une telle stratégie. Mentionnons, à titre d'exemple, les cas suivants :

- le SPVM;
- le Centre d'urgence 911;
- les sociétés paramunicipales et les organismes associés.

Dans le cas du SPVM, rappelons que les devis mentionnaient que les services de téléphonie filaire, y compris la migration à la téléphonie IP ainsi que les services de transmission des données, devaient être disponibles pour le SPVM selon le modèle du « service à la prise ».

À cet égard, nous faisons état qu'un risque financier important était lié à la possibilité que le SPVM n'adhère pas au modèle du « service à la prise ». Or, tel que nous l'appréhendons, les politiques de sécurité auxquelles est soumis le SPVM, dont celles émises par la Gendarmerie royale du Canada et la Sûreté du Québec, font en sorte que les composantes majeures de son réseau de télécommunications ne peuvent être exploitées, ni gérées à l'extérieur de son périmètre de sécurité.

Cette situation a donc fait en sorte que le modèle du « service à la prise » n'a pas été retenu et que le SPVM continuera à gérer et à assumer les coûts de son propre réseau y compris les coûts liés au maintien de liens à la carte.

Dans le cas du Centre d'urgence 911, nous avons mentionné, dans notre rapport de 2009, qu'une mésentente subsistait quant au traitement devant être accordé aux lignes téléphoniques dites « administratives » qu'utilisaient les préposés du service 911 pour communiquer avec le réseau des intervenants.

Or, à la suite de la réalisation subséquente d'une analyse de risques et d'impacts portant sur le traitement devant être accordé à la solution 911, il a été démontré que des contraintes d'ordre technique liées au modèle opérationnel en vigueur faisaient en sorte que les lignes du réseau des intervenants devaient non seulement être maintenues dans la technologie Centrex, mais également demeurer chez l'ancien fournisseur de services.

Cette situation amènera la Ville à conclure une entente de gré à gré qui n'avait pas été prévue avec son ancien fournisseur afin de maintenir ce service.

Dans le cas des sociétés paramunicipales et des organismes associés, nous avons fait état, dans notre rapport de 2009, qu'au cours de la revue diligente un problème avait été décelé à la suite de l'analyse du fichier d'inventaire des lignes téléphoniques fourni par la Ville au moment de l'appel d'offres. L'analyse du fichier avait alors démontré qu'un nombre important de lignes Centrex n'appartenait pas à la Ville, mais plutôt à des organismes associés ou à des sociétés paramunicipales.

Par suite du refus de l'ancien fournisseur de services téléphoniques de transférer ces lignes, puisqu'elles n'appartenaient pas à la Ville, des lettres avaient été transmises aux organismes associés et aux sociétés paramunicipales afin de solliciter leur adhésion.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que 458 lignes Centrex appartiennent à des organismes et sociétés qui ont décidé d'adhérer au contrat. Or, ces lignes ne pourront être migrées à la téléphonie IP puisque ces organismes et sociétés ne font pas

partie du réseau de transmission de données de la Ville et que cette condition est un préalable à tout déploiement.

SOUS-ÉVALUATION DU NOMBRE DE PRISES RÉSEAU

Nous avons constaté une incongruité dans les demandes exprimées par la Ville dans les devis. En effet, la Ville demandait la migration de 15 000 lignes Centrex à la téléphonie IP, alors qu'elle prévoyait n'utiliser que 9 555 prises réseau. Considérant que le fonctionnement d'un téléphone IP nécessite l'utilisation d'une prise réseau, nous avons mentionné qu'une telle sous-évaluation aurait nécessairement pour effet d'augmenter de façon importante les coûts du projet. D'ailleurs, TELUS avait relevé cet écart au moment de la revue diligente et avait demandé l'ajout de prises réseau additionnelles afin de satisfaire les demandes de la Ville.

Nous avons également constaté que le nombre de prises mentionné dans les devis avait été sous-évalué du fait qu'une quantité importante d'équipements informatiques tels que les imprimantes et les photocopieurs, nécessitant l'utilisation d'une prise réseau pour fonctionner, avait été omise.

Or, dans le contexte des négociations tenues au sein du CRE, il a été décidé que le nombre final de prises réseau requis par la Ville serait établi à la suite d'une opération de rationalisation qu'entendait effectuer la Ville. Une fois complétée, cette opération a permis une réduction importante du nombre de prises réseau, mais a néanmoins confirmé le constat que nous avons soulevé à l'effet que la Ville avait sous-évalué de façon importante ses besoins dans ses devis.

Tel que présenté dans le tableau 2, le nombre de prises réseau s'élève à 14 316 et pourrait atteindre 15 000. Par conséquent, nous évaluons que la Ville devra assumer une charge additionnelle de 12,7 M\$ (avant les taxes) sur la durée du contrat.

COÛTS DE FONCTIONNEMENT DU CENTRE D'EXPERTISE EN TÉLÉCOMMUNICATIONS

Dans notre rapport de 2009, nous avons fait état qu'aucun budget n'avait été prévu initialement au projet pour financer les coûts de fonctionnement du CET. Afin de pourvoir au financement du CET durant la phase de migration, le comité exécutif a autorisé, par la suite, des crédits additionnels totalisant 5,7 M\$ affectés au compte PTI du projet.

Nous constatons que les coûts de fonctionnement du CET imputés au PTI s'élèvent à 7,3 M\$ pour les exercices 2008 à 2011. À ces coûts imputés au PTI du projet s'ajouteront ceux de la structure permanente du CET qui était en voie d'être mise en place au moment de nos travaux de suivi.

Nous estimons les coûts de cette structure permanente à au moins 10,5 M\$ pour la durée restante des contrats. Ce coût tient compte des 14 postes permanents qui ont été confirmés au budget de fonctionnement du STI pour 2012, mais exclut les autres postes envisagés dans la nouvelle structure organisationnelle du CET.

Les coûts totaux de fonctionnement du CET s'élèveront alors à 17,8 M\$. Par conséquent, la proportion des frais de gérance consacrés aux opérations du CET s'établirait à un minimum de 16,5 % de la valeur des contrats accordés. Cette proportion nous paraît raisonnable dans les circonstances étant donné qu'il s'agit d'un projet de transformation et qu'il est d'usage reconnu d'estimer à 15 % les frais de gérance dans un projet de technologies de l'information.

OCTROI D'UN CONTRAT À L'ANCIEN FOURNISSEUR DE SERVICES

Tel que nous le mentionnions précédemment, à la suite de contraintes d'ordre technique, les lignes du réseau des intervenants du Centre d'urgence 911 doivent non seulement être maintenues dans la technologie Centrex, mais également demeurer chez l'ancien fournisseur de services.

Cette situation a eu pour conséquence qu'en l'absence de contrat avec la Ville l'ancien fournisseur facturait une mensualité équivalente au double du coût de la mensualité que la Ville payait antérieurement pour ces lignes.

Rappelons de plus que la Ville avait mentionné, dans son devis portant sur les services de transmission des données, que le coût des câbles de cuivre utilisés pour la sécurité ainsi que pour la télémétrie demeurerait sous le contrôle de la Ville. Or, dans le dossier décisionnel présenté aux élus au moment de l'octroi des contrats, aucune mention n'a été faite par rapport aux coûts liés au maintien par la Ville de ces liens. Qui plus est, comme dans le cas des lignes du réseau des intervenants du Centre d'urgence 911, le service continuait d'être assuré par l'ancien fournisseur de services malgré le fait que ce dernier ne possédait plus de contrat avec la Ville.

Afin de régulariser cette situation, le CET a entrepris des négociations avec l'ancien fournisseur et une entente imminente est à prévoir. Sur la base des renseignements obtenus, la Ville prévoit ainsi octroyer à son ancien fournisseur un contrat de l'ordre de 1,8 M\$ (avant les taxes) par année, et ce, aussi longtemps que ces services devront être maintenus.

Nous traiterons maintenant de certaines constatations subséquentes à l'émission de notre rapport de 2009 qui ont eu ou qui pourraient avoir des répercussions significatives sur le cadre financier :

- Rationalisation des besoins (opération « ménage »);
- Conséquences liées aux services non encore utilisés;
- PTI;
- Benchmarking.

RATIONALISATION DES BESOINS (OPÉRATION « MÉNAGE »)

Tel que mentionné précédemment, il a été décidé que le nombre final de prises réseau requis par la Ville serait établi à la suite d'une opération de rationalisation qu'entendait effectuer la Ville.

Cette activité, mieux connue sous le nom d'opération « ménage », a permis le retrait de 472 lignes téléphoniques générant une économie de 637 000 \$ (avant les taxes) sur la durée restante du contrat. Elle a également permis la désactivation de 5 120 prises réseau qui étaient non utilisées ou jugées non nécessaires évitant ainsi un déboursé de 14 M\$ (avant les taxes).

Par ailleurs, nous constatons qu'en l'absence d'inventaire à jour la Ville a payé, pendant plusieurs années, des lignes téléphoniques et maintenu à ses frais des prises réseau dont elle n'avait pas besoin. L'opération « ménage » a donc contribué à l'optimisation de l'utilisation des télécommunications en permettant d'éviter des coûts qu'il aurait fallu payer en vertu des contrats impartis. Nous tenons à souligner qu'il s'agit là d'un exemple concret d'un des objectifs stratégiques du projet d'impartition qui ne relève pas de l'adjudication des contrats, mais qui a une incidence importante sur le cadre financier. De là l'importance d'actualiser les objectifs du projet, de leur donner priorité et d'en rendre compte tel que nous le soulignons dans les sections précédentes 3.1 et 3.2.

CONSÉQUENCES LIÉES AUX SERVICES NON ENCORE UTILISÉS

Dans son devis portant sur la transmission des données, la Ville mentionnait vouloir profiter de l'évolution technologique.

Pour ce faire, elle y mentionnait, entre autres, vouloir offrir la transmission de données sans fil en utilisant la technologie Wi-Fi pour se raccorder à son réseau local.

Malgré le fait que ce service soit prévu au devis, un différend est apparu quant à l'interprétation des clauses du devis portant sur le déploiement des bornes Wi-Fi. Toutefois, au moment d'écrire notre rapport, nous n'étions pas en mesure d'en évaluer les conséquences financières.

En raison de ce constat et tenant compte de l'expérience vécue jusqu'à maintenant au cours des précédents déploiements, nous sommes d'avis qu'il existe un risque que de nouvelles conséquences financières surgissent au moment du déploiement de services

non encore utilisés, lesquels devront être clarifiés au moment de la préparation du cadre financier.

PROGRAMME TRIENNAL D'IMMOBILISATIONS

Tel que mentionné précédemment, notre rapport de 2009 faisait mention que nous n'avions pu obtenir de justifications ayant permis d'établir le montant alloué au PTI.

Au cours de notre suivi, nous avons procédé à un examen des variations de ce compte et nous avons constaté que le total des crédits autorisés est passé de 33 M\$ à 39,3 M\$, principalement par la capitalisation des 5,7 M\$ des coûts de fonctionnement du CET.

L'utilisation de ces crédits correspond à des dépenses de 17,6 M\$ et à des engagements de 635 000 \$ qui proviennent principalement des :

- coûts de fonctionnement du CET pour les exercices 2008 à 2011;
- frais d'installation des nouvelles prises réseau;
- frais d'acquisition des téléphones IP;
- frais de prise en charge des prises réseau par TELUS.

Nous sommes d'avis qu'en tenant compte de la nature des dépenses comptabilisées jusqu'à ce jour, du fait que l'utilisation de ces crédits se limite strictement à des dépenses de nature « capitalisable », et du degré d'avancement des migrations, le solde de 21 M\$ présentement disponible est trop élevé compte tenu des charges à venir pour ce projet. Le cadre financier devra donc établir s'il faut réduire le PTI d'autant, soit en recommandant de diminuer les sommes autorisées à cet effet, soit en recommandant de les transférer au budget de fonctionnement.

BENCHMARKING

Afin de s'assurer que les prix soumis reflètent les prix du marché, la Ville a inscrit dans ses devis une clause précisant qu'à chaque année, à la date anniversaire de l'octroi des contrats, elle peut exiger que le coût des services puisse faire l'objet d'une analyse comparative externe. La Ville voulait ainsi s'assurer de bénéficier d'une réduction des

coûts des contrats dans l'éventualité où les prix du marché venaient à baisser, comparativement à ceux soumis par l'adjudicataire, notamment à cause d'avancées technologiques.

Il est indéniable que l'inclusion d'une clause de benchmarking dans de tels contrats s'avère pertinente. Toutefois, cette clause pose des difficultés d'application. Entre autres, un différend est survenu entre la Ville et TELUS quant à la portée du premier benchmarking réalisé en 2011 et à l'aspect exécutoire des recommandations, portant sur les prix unitaires des services prévus au contrat, de la firme ayant réalisé ce benchmarking.

Par conséquent, la Ville risque de ne pouvoir obtenir l'assurance qui était initialement escomptée par cette clause de benchmarking.

3.3.C. Conclusions

Nous constatons que l'implantation de notre recommandation (n° 5) n'est pas terminée.

Le retard à compléter le cadre financier s'explique principalement par la difficulté d'établir des projections fiables des coûts du projet aussi longtemps que la phase de migration et de prise en charge ne sera pas terminée, d'autant plus que la direction actuelle du STI a été confrontée à résoudre plusieurs embûches et enjeux résultant de carences majeures que comportait le projet défini à l'origine. Nous constatons aussi que le STI a dû consacrer des efforts importants à élaborer la structure du cadre et à compiler les données avec des ressources limitées et un soutien minimal du Service des finances.

Par ailleurs, nos travaux de suivi confirment les constatations énoncées dans notre rapport de 2009 quant aux principaux facteurs inducteurs d'une hausse des coûts ou d'une réduction des économies prévus du projet. Ces facteurs comprennent particulièrement des variations importantes dans les quantités prévues au bordereau des prix des contrats, des interprétations divergentes des devis de la part des parties et

l'omission des frais de gérance afférents à la gestion de ce projet dont notamment ceux du CET.

En outre, d'autres facteurs qui ont ou qui risquent d'avoir une incidence significative sur le cadre financier sont apparus subséquemment à notre vérification de 2009. L'exercice de rationalisation des besoins amorcé par le STI a permis de réduire substantiellement les coûts qui autrement auraient été payables en vertu des contrats. Par ailleurs, la consommation éventuelle des services non encore utilisés risque de jouer en sens inverse, alors que les difficultés que pose l'application de la clause du benchmarking sont susceptibles de faire en sorte que la Ville ne pourra obtenir la garantie escomptée qu'elle bénéficiera de prix concurrentiels pour toute la durée des contrats. Enfin, l'excédent constaté du PTI nécessitera vraisemblablement une réallocation des crédits aux budgets de fonctionnement des unités d'affaires.

Nous reconnaissons qu'il est préférable d'achever le cadre financier au moment où sera complétée la phase de migration et de prise en charge. En revanche, le périmètre de ce cadre pourrait être arrêté dès maintenant. À cet égard, nous sommes d'avis que le périmètre doit englober tous les facteurs de coût du projet découlant de l'adoption par les instances du sommaire décisionnel lié au projet d'impartition des services de télécommunications, et ce, afin qu'une reddition de comptes rigoureuse de l'utilisation des crédits autorisés puisse leur être adressée.

Sans s'y limiter, ces facteurs comprennent les services initialement tarifés par les contrats, les demandes de changements à ces services et de services additionnels, les coûts liés au règlement des enjeux, les services rendus par les tiers fournisseurs compris initialement dans le projet d'impartition ainsi que les frais de gérance de ce projet.

3.4. CADRE DE GESTION DES CONTRATS

3.4.A. Recommandations reprises du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009

- 6. Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] d'élaborer dès*

maintenant son cadre de gestion pour gérer les contrats d'impartition en phase opérationnelle, soit :

- *D'identifier les activités à assumer en fonction de la nature et des objectifs des contrats;*
- *D'identifier les écarts entre les compétences nécessaires pour assumer ces activités et les ressources disponibles;*
- *D'identifier et de concevoir les contrôles à implanter pour s'assurer particulièrement du respect des niveaux de service, de la sécurité et de la facturation des services aux unités clientes;*
- *D'établir, de concert avec le Service des finances, le budget de fonctionnement de ce cadre organisationnel et de l'intégrer au cadre financier.*

3.4.B. Constatations

La migration vers le nouveau fournisseur de services n'étant pas terminée, la structure temporaire du CET était toujours en place au moment de notre suivi.

Toutefois, des travaux ont été entrepris afin de mettre sur pied la structure organisationnelle devant prendre la relève du CET « temporaire ». Par conséquent, le CET « permanent » devrait entrer en activité de façon graduelle au début de 2012, alors que se poursuivront les travaux de migration.

Au moment de notre suivi, 14 postes permanents avaient été confirmés au budget 2012. De plus, la structure envisagée du CET « permanent » prévoit l'ajout de cinq postes temporaires afin, entre autres, d'assurer les activités de vigie, de préparer les futurs appels d'offres et de soutenir le processus de résolution des problèmes. En outre, cette structure comprend l'ajout de différents postes de nature matricielle dont les budgets proviendraient des autres divisions du STI découlant, entre autres, de la reprise en charge par la Ville de la responsabilité de la gestion des règles de pare-feu dont nous faisons état à la section 3.8 du présent rapport. Toutefois, nous comprenons que la structure organisationnelle définitive du CET n'était pas encore complètement arrêtée au moment de notre suivi étant donné, entre autres, les contraintes budgétaires imposées au STI pour 2012.

Rappelons que, dans notre rapport de 2009, nous faisons état que l'implantation d'un nouveau cadre de gestion nécessiterait le développement ou l'acquisition de nouvelles expertises puisque le mode de gestion des opérations devrait faire place à un mode de gestion des contrats d'impartition. À cet égard, nous sommes d'avis que l'engagement et les efforts déployés par le STI, autant en ce qui concerne la migration que la mise en place du nouveau cadre de gestion, auront permis de rehausser le niveau d'expertise des ressources internes en matière d'impartition, réduisant ainsi le risque du manque d'expertise.

De plus, des travaux ont été entrepris, en collaboration avec TELUS, afin de revoir le modèle de gouvernance actuel pour le faire évoluer vers un modèle en mode « postimplantation » selon lequel les comités déjà créés sont revus et de nouveaux sont créés. Parmi ceux-ci, mentionnons :

- Le comité sur la gestion de la performance dont la mission sera de s'assurer que la performance opérationnelle atteint les objectifs de performance et d'amélioration continue;
- Le comité de la gestion contractuelle dont la mission sera de s'assurer du respect des clauses et des obligations contractuelles et de leur évolution en fonction des nouveaux besoins de la Ville;
- Le comité sur l'évolution du réseau et de la téléphonie dont la mission sera d'encadrer l'évolution des technologies, de donner des avis sur la veille technologique et d'assurer le suivi de l'architecture pour le réseau et la téléphonie y compris la sécurité.

Toutefois, au cours de notre suivi, la mise en place du modèle de gouvernance n'avait pas encore débuté.

Mentionnons également que la Ville avait exprimé dans ses devis qu'elle désirait revoir ses processus opérationnels sur la base des bonnes pratiques contenues dans le référentiel de gestion des services informatiques ITSM⁴. Pour ce faire, les devis mentionnaient, sans s'y limiter, une liste des processus que l'adjudicataire devait utiliser dans sa prestation de services avec la Ville.

⁴ *Information Technology Service Management.*

C'est ainsi que TELUS, en collaboration avec la Ville, a procédé à la création d'un recueil de processus et procédures opérationnels (PPO), lequel contient les 15 PPO qui seront utilisés dans la phase postimplantation.

Toutefois, la création des 15 PPO a nécessité un engagement important des ressources de la Ville et a connu de multiples retards. Au moment de notre suivi, 14 de ces 15 PPO avaient été approuvés par la Ville, et nous comprenons que parmi ceux-ci plusieurs n'étaient que partiellement implantés car ils faisaient l'objet de modifications.

La Ville désirait également que TELUS puisse lui fournir les mesures, rapports et tableaux de bord afin de lui permettre de s'assurer du respect des niveaux de service exigés. Or, depuis l'octroi des contrats de téléphonie et de transmission des données, TELUS n'a pas encore été en mesure de les produire conformément aux devis de telle sorte que la Ville ne peut effectuer une gestion adéquate des contrats.

La Ville avait également demandé que TELUS procède à la mise en place d'une base de données des inventaires et des configurations (CMDDB), que la base de données soit accessible en temps réel aux employés concernés de la Ville et que TELUS en assure la mise à jour. Cette base de données constitue un élément essentiel au bon fonctionnement des 15 PPO prévus dans la phase postimplantation.

Mentionnons, à titre d'exemple, que la base de données sera appelée à :

- fournir les renseignements servant de référence dans l'évaluation, la planification et le déploiement des changements et des mises en production;
- aider à gérer la capacité;
- aider à la résolution des incidents et des problèmes;
- évaluer les conséquences au moment d'incidents ou de problèmes permettant ainsi de déterminer les services ou les clients touchés;
- assurer une meilleure gestion des communications et des ressources à mettre en œuvre au moment d'incidents;
- jouer un rôle clé sur le plan de la facturation des services fournis par TELUS aux unités de la Ville dans le contexte des contrats de téléphonie et de transmission de données.

Or, nous avons constaté que TELUS n'a toujours pas fourni une base de données répondant aux critères exprimés par la Ville dans ses devis.

Au moment de notre rapport de 2009, nous avons aussi soulevé que la Ville désirait implanter un modèle lui permettant d'effectuer une imputation des coûts des services de télécommunications aux unités d'affaires selon le modèle d'un centre de services partagés (CSP). Toutefois, le fait que le modèle de facturation n'avait pas été suffisamment défini dans les devis avait fait en sorte que la Ville et TELUS n'avaient pas la même compréhension du besoin. Cette situation avait fait en sorte que TELUS n'avait pas déposé un modèle de facturation conforme aux exigences de la Ville, ce qui avait eu pour effet de retarder la mise en œuvre du principe de l'utilisateur-payeur.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté qu'au début de 2011 TELUS a procédé à la mise en place d'un outil en ligne devant permettre aux unités clientes d'avoir accès au détail de leur facturation. Cependant, une mésentente persistait toujours entre la Ville et TELUS quant au déploiement de livrables requis par la Ville pour cet outil, notamment par rapport à :

- la présence d'une fonction permettant à l'utilisateur d'approuver les éléments facturés;
- la possibilité de procéder à la création et au déploiement de profils d'accès au sein d'une même unité cliente;
- la possibilité de visualiser le détail de la facturation des prises réseau par les unités clientes.

Étant donné les retards et les autres embûches éprouvés par TELUS pour répondre à ces besoins, le CET a dû consacrer des efforts importants afin de ventiler manuellement chacune des prises réseau par unités, étant donné que la mise en place du principe d'utilisateur-payeur devait impérativement être en vigueur pour 2012 puisque le STI ne disposera plus des budgets nécessaires.

En raison de tels constats, le STI a décidé de procéder à des retenues sur les paiements mensuels liés au « service à la prise » (prise réseau), considérant que TELUS n'a pas été en mesure de fournir les outils de gestion demandés aux devis.

Pour notre part, nous sommes préoccupés quant à la pérennité de cet outil à l'échéance des contrats, compte tenu des efforts déployés par la Ville dans sa réalisation et du fait que cet outil réside chez TELUS et non à la Ville.

3.4.C. Conclusions

Nous considérons que les actions entreprises afin de mettre en place les processus ainsi que la structure organisationnelle devant assurer la gestion des contrats **répondent à notre recommandation (n° 6).**

Nous considérons également que les efforts déployés par le STI pour déterminer les écarts de compétence **répondent à notre recommandation (n° 6)** dans la mesure où le STI devra porter une attention particulière à la pérennité de l'expertise acquise étant donné les départs anticipés au cours des prochains mois.

Par ailleurs, étant donné que TELUS n'a pas encore fourni les outils de gestion exigés aux devis et que les autorisations budgétaires du CET « permanent » ne sont pas achevées ni intégrées au cadre financier, nous considérons que l'implantation de la recommandation 6 n'est pas terminée.

3.5. PÉRENNITÉ ET ÉVOLUTION DU RÉSEAU

3.5.A. Recommandations reprises du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009

7. Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] de mettre en place une vigie et un processus de contrôle de l'évolution du réseau et des équipements afin d'en assurer la pérennité.

3.5.B. Constatations

Tel que nous le mentionnions dans notre rapport annuel de 2009 :

« Les devis intégrés aux contrats d'impartition indiquent que la Ville souhaite disposer d'un réseau évolutif répondant à ses besoins actuels et futurs. L'adjudicataire est responsable d'installer, de maintenir et de remplacer à sa

charge les équipements du réseau tout au long du contrat en assurant leur propriété à la Ville même s'ils sont hébergés dans ses propres locaux ».

Nous mentionnons également que l'adjudicataire devenait le maître d'œuvre en ce qui a trait à la gestion et à l'évolution du réseau. À cet égard, notre rapport soulevait la nécessité, pour la Ville, d'avoir une capacité de suivi pour maintenir à jour l'inventaire des équipements installés ou remplacés ainsi que l'élaboration d'un protocole détaillé pour le transfert des actifs au moment de l'échéance des contrats, et que ces mécanismes n'étaient pas encore en place.

Par conséquent, afin de répondre à ce besoin, les devis prévoyaient que le fournisseur devait tenir à jour une CMDB des équipements installés ou remplacés, laquelle serait accessible à la Ville en temps réel. Or, à la suite de nos travaux de suivi, nous constatons que TELUS n'a toujours pas fourni les accès à la CMDB aux représentants de la Ville.

Mentionnons toutefois qu'afin de répondre aux exigences TELUS a récemment déposé, sous format Excel, des fichiers contenant la liste des équipements de la Ville dont elle assure la gestion ainsi que les services utilisés par la Ville. Nous sommes d'avis que ces fichiers ne répondent pas aux exigences exprimées dans le devis par la Ville à l'effet de fournir une information en temps réel et à jour, comprenant le suivi détaillé des mises à jour réalisées sur ses équipements. En l'absence de ces renseignements, les rapports produits par TELUS risquent d'être peu utilisés.

L'absence de livraison par TELUS de la CMDB a eu pour conséquence que le CET s'est vu dans l'obligation de démarrer la confection d'une base de données « maison » afin d'effectuer le suivi de la prise en charge des prises réseau.

D'autre part, il est prévu que le comité « Évolution du réseau et de la téléphonie » aura entre autres pour responsabilités d'assurer la vigie technologique ainsi que le suivi de l'architecture du réseau et de la téléphonie, mais au moment de la rédaction de notre rapport, le comité n'avait pas encore amorcé ses travaux.

3.5.C. Conclusions

Bien que des actions aient été entreprises afin de mettre en place les processus requis, **nous considérons que cette recommandation (n° 7) n'est pas terminée**, étant donné l'absence du préalable essentiel que constitue la CMDB.

3.6. PLANS DE RELÈVE

3.6.A. Recommandations reprises du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009

8. *Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI] d'obtenir de la compagnie TELUS Québec les plans de relève répondant aux exigences des devis ainsi que l'assurance que des tests de relève [peuvent] être vérifiés annuellement.*

3.6.B. Constatations

Tel que nous le mentionnions dans notre rapport de 2009, « *le soumissionnaire devait démontrer qu'il possédait les installations et les plans de relève garantissant le fonctionnement 24/7 des services de télécommunications et de téléphonie requis par la Ville* ». Cependant, la Ville n'avait pas encore obtenu les plans de relève répondant aux exigences des devis et aucun test de relève n'avait pu être vérifié. Or, au terme de nos travaux de suivi, TELUS n'avait toujours pas présenté de plan de relève à la Ville et, par conséquent, aucun test de relève n'avait pu être vérifié par celle-ci.

Par ailleurs, afin de minimiser le besoin de recourir à un plan de relève, la Ville doit également adopter un plan de continuité des opérations qui prévoit l'implantation de mesures de mitigation pour les opérations critiques.

Nous avons recommandé dans un précédent rapport de vérification qu'une directive en ce sens soit produite et entérinée par la Direction générale. Afin de répondre à cette recommandation, le comité de sécurité de l'information de la Ville de Montréal a subséquemment produit une directive portant sur la gestion de la continuité des services TI, laquelle a été transmise à la Direction générale pour approbation, en avril 2009, mais celle-ci n'est toujours pas entérinée.

Ainsi, l'absence d'une telle directive n'a pas favorisé une sensibilisation des unités administratives sur la nécessité d'évaluer la pertinence de se doter d'un plan de continuité de leurs services TI.

Historiquement, la téléphonie filaire Centrex de l'ancien fournisseur a toujours été considérée comme étant sécuritaire et fiable puisqu'elle assurait la continuité du service en cas de panne électrique. Or, la migration du service téléphonique de la Ville vers les solutions technologiques de TELUS pourrait avoir une incidence sur la continuité de ce service, particulièrement quant à la téléphonie IP dont la disponibilité est dépendante du réseau de transmission des données.

Afin d'aider les unités de la Ville à évaluer les conséquences liées à la migration vers les solutions technologiques de TELUS et leur permettre de déterminer les fonctions critiques en matière de continuité, le CET a préparé un document d'accompagnement. Le document définit certains risques liés à la migration aux systèmes TELUS et à la technologie IP :

- Dans le cas de la téléphonie Centrex :
 - il n'y a aucune redondance des équipements déployés localement par TELUS dans les sites de la Ville,
 - les équipements Centrex déployés localement par TELUS dans les sites de la Ville ont une autonomie variable et limitée dans le cas d'une rupture prolongée de l'alimentation électrique;
- Dans le cas de la téléphonie IP :
 - il y a une grande dépendance de la téléphonie IP résultant d'une panne ou d'une anomalie importante du réseau de transmission de données,
 - la présence plus importante de points de défaillance potentiels tels que les prises réseau, les commutateurs locaux et les liens desservant les sites de la Ville,
 - le CET ne dispose d'aucune métrique ou d'aucun historique concernant les fréquences et la durée de non-disponibilité des infrastructures de transmission des données, ni des répercussions fonctionnelles résultant du ralentissement ou de la dégradation du service.

Selon ce document, il est donc nécessaire que les unités se dotent d'un plan de continuité des affaires afin d'être en mesure de répondre à leurs besoins en cas de panne touchant les systèmes de téléphonie ou de transmission des données. Ce plan devrait être établi en tenant compte de l'équilibre entre les risques de réalisation et leurs conséquences opérationnelles en comparaison des coûts liés au déploiement d'une solution de continuité.

Or, ce document n'a pas été diffusé aux diverses unités avant leur migration respective. Le choix entre les diverses solutions technologiques de TELUS, plus particulièrement dans le cas de la migration à la téléphonie IP, a plutôt été présenté sur la base d'arguments économiques que sous l'angle des risques de défaillance et de non-disponibilité de la fonction téléphonique.

À cause d'un tel constat, nous avons cherché à obtenir plus de renseignements concernant les migrations portant sur des activités ou des unités administratives que nous jugeons plus critiques.

Notre attention s'est donc portée sur ces unités :

- le SSIM;
- le SPVM;
- le Centre d'urgence 911.

Dans le cas du SSIM, à la suite de demandes formulées par ce dernier, le CET a émis un *addenda* à l'analyse de risques et d'incidences qui avait été produite. Selon cette annexe, le SSIM pourra, après évaluation, obtenir le maintien de lignes Centrex livrées sur paire de cuivre pour des sites hébergeant des fonctions d'affaires critiques liées à sa continuité opérationnelle.

Dans le cas du SPVM, ce dernier n'a manifesté aucun besoin particulier en ce qui a trait à la continuité de son service téléphonique. Rappelons toutefois que le SPVM a décidé de ne pas adhérer au « service à la prise », ce qui fait en sorte qu'aucune migration à la téléphonie IP n'y sera réalisée.

Par ailleurs, mentionnons que le SSIM et le SPVM sont dotés d'équipements de radiocommunication, ce qui minimise les conséquences causées par l'interruption du service téléphonique sur leurs activités opérationnelles.

En ce qui a trait au Centre d'urgence 911, rappelons qu'en conformité avec la loi toutes les lignes utilisées pour acheminer les appels au Centre d'urgence 911 étaient exclues de l'appel d'offres. De plus, il a été décidé qu'aux fins de compatibilité les lignes dites « administratives » qu'utilisent les préposés du Centre d'urgence 911 pour communiquer avec le réseau des intervenants seront maintenues chez l'ancien fournisseur.

Depuis le début de la présente section, nous avons fait état des risques liés à l'utilisation de la téléphonie IP, dont celui portant sur le fait que la disponibilité de ce service serait dépendante du réseau de transmission des données. Or, nous avons constaté que les rapports d'activités émis par TELUS pour les mois d'août, de septembre et d'octobre 2011 font état d'un nombre élevé d'incidents liés à l'alimentation électrique qui ont touché le réseau de transmission des données sans toutefois fournir de renseignements quant à leur étendue et à leur durée.

L'une des méthodes utilisées afin de pallier de telles défaillances électriques est de doter les équipements réseau d'un système d'alimentation sans coupure (SASC). Cet appareil, combinant généralement une batterie et un onduleur, fournit le courant électrique nécessaire au fonctionnement d'un ou des équipements qui y sont reliés, tout en les protégeant des fluctuations de tension provenant du réseau de distribution d'électricité.

Ce problème a fait l'objet d'un enjeu entre la Ville et TELUS. Selon l'entente, TELUS doit étudier l'effet des pannes électriques sur la disponibilité du service. Ainsi, s'il s'avère que des pannes récurrentes, des fluctuations de courant ou des surcharges électriques compromettent les équipements et la disponibilité du service, TELUS pourrait procéder à l'installation de SASC. Dans un tel cas, la fourniture, l'installation et le maintien des SASC seraient à la charge de TELUS. Sur la base des renseignements obtenus, TELUS n'a pas encore procédé à la réalisation d'une telle étude.

Finalement, rappelons que les solutions de téléphonie IP et de messagerie vocale doivent répondre aux exigences exprimées dans les devis, dont celle d'offrir un taux de disponibilité élevé ($\geq 99,99\%$).

Or, nous sommes préoccupés par la stabilité de ces solutions. En effet, la solution de téléphonie IP a subi quatre pannes majeures de service en 2011, alors que le service de messagerie vocale a, quant à lui, subi cinq pannes majeures (deux en 2010 et trois en 2011). À cet égard, nous considérons qu'une panne est « majeure » lorsque tous les utilisateurs du service à la Ville sont touchés.

3.6.C. Conclusions

À la suite des travaux réalisés, **nous considérons que cette recommandation (n° 8) n'est pas terminée** puisque TELUS n'a pas démontré qu'elle possédait les plans de relève répondant aux exigences formulées dans les devis et **que la Ville n'a pu obtenir l'assurance que des tests de relève puissent être vérifiés annuellement.**

Par ailleurs, en ce qui a trait à la continuité des opérations, nous considérons que le CET n'a pas consacré suffisamment d'efforts à la sensibilisation des unités administratives en ce qui a trait aux nouveaux risques liés à la migration du service téléphonique de la Ville vers les solutions technologiques de TELUS, d'autant plus que les orientations du projet visent à responsabiliser et à habiliter les unités clientes.

Nos travaux nous ont cependant permis d'établir que les risques liés à la migration de certaines activités que nous jugeons critiques se sont avérés moins préoccupants compte tenu des décisions prises par ces unités.

3.7. PLAN DES MESURES D'URGENCE

3.7.A. Recommandations reprises du rapport annuel du Vérificateur général pour l'année 2009

9. *Nous recommandons à la Direction des systèmes d'information du Service des immeubles et des systèmes d'information [maintenant le STI], de concert avec le Centre de sécurité civile, de procéder à l'établissement d'un plan de coordination,*

en collaboration avec la compagnie TELUS Québec, afin d'éviter tout délai lors du déclenchement du plan des mesures d'urgence.

3.7.B. Constatations

Afin de répondre à notre recommandation (n° 9), le STI a produit un document intitulé *Centre de services – Mesures d'urgence télécommunications*, lequel contient les processus suivis par le Centre de services (CS) ainsi que les listes d'escalade de l'ensemble des intervenants pouvant être concernés par cette démarche.

Ce document a été validé avec le Centre de sécurité civile (CSC). Il subsiste cependant une zone « grise » susceptible d'occasionner des délais au moment du déclenchement du plan des mesures d'urgence. En effet, compte tenu du territoire d'intervention du STI et de celui de TELUS, lequel est délimité dans ce dernier cas par les contrats d'impartition, il appert que le pouvoir d'intervention du CET se limite aux services centraux et aux arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, alors que le CSC est responsable de coordonner les activités liées au plan des mesures d'urgence pour l'ensemble de l'Île, y compris les villes reconstituées et les arrondissements ex-banlieues.

Au moment du déclenchement des mesures d'urgence, le CSC formule ses besoins aux divers responsables, dont ceux confiés au STI d'assurer le soutien informatique et le soutien des télécommunications. Toutefois, depuis les défusions municipales, bien qu'il ait conservé la responsabilité de certaines activités par rapport à l'agglomération, le STI n'a plus la juridiction lui permettant d'intervenir auprès des villes reconstituées et des arrondissements ex-banlieues.

Cette situation pourrait remettre en cause le bon déroulement du plan des mesures d'urgence advenant qu'une intervention soit nécessaire, à titre d'exemple, sur le territoire d'une ville liée.

3.7.C. Conclusions

Nous considérons que cette recommandation (n° 9) est terminée parce qu'elle a permis l'établissement d'un processus d'escalade dans le périmètre d'intervention des contrats TELUS.

Nous réitérons cependant l'importance d'effectuer un test-surprise pour en vérifier l'efficacité.

Concernant le problème entourant la limitation du pouvoir d'intervention du STI quant aux demandes que pourrait lui adresser le CSC, bien que cet élément déborde du cadre du présent mandat, nous sommes d'avis que cette situation nécessite une intervention de la Direction générale auprès des instances municipales concernées afin de régler tout imbroglio pouvant compromettre le bon déroulement des opérations au moment du déclenchement du plan des mesures d'urgence.

3.8. PRISE EN CHARGE DU VOLET SÉCURITÉ

3.8.A. Constatations

Dans notre rapport de 2009, nous faisons mention d'un enjeu portant sur la prise en charge du volet sécurité par TELUS dans le contexte du contrat de transmission des données. Or, une entente a été entérinée par le comité directeur TELUS-Ville en novembre 2010. Étant donné les conséquences importantes liées à la résolution de cet enjeu, nous avons décidé d'inclure cet aspect dans le présent suivi.

Rappelons que, dès la revue diligente, des positions et des interprétations divergentes quant aux responsabilités des deux parties sont apparues. D'une part, la Ville avait indiqué dans son devis que l'adjudicataire devenait l'administrateur principal de la sécurité opérationnelle et qu'elle souhaitait ainsi impartir les fonctions de gestion de la sécurité de son réseau. D'autre part, TELUS soulevait le fait que le devis n'était pas suffisamment explicite sur cet aspect et qu'il laissait place à l'interprétation. Plus particulièrement, TELUS soutenait que la paramétrisation et les modifications aux

règles des pare-feu n'avaient pas été demandées par la Ville et que cet ajout de fonctionnalité nécessitait une modification au contrat qu'il évaluait à 4,7 M\$.

Par ailleurs, un second élément est venu influencer sur tout le débat. En effet, au cours de la période de questions faisant suite au lancement de l'appel d'offres, la Ville a affirmé qu'elle possédait neuf serveurs pare-feu et que ces derniers devaient être pris en charge par l'adjudicataire. Or, au moment de la revue diligente, il est apparu que la Ville possédait en réalité 18 serveurs. Cette différence à elle seule causait un impact financier défavorable pour la Ville estimé à 1,6 M\$.

Devant cet état de fait, la négociation de cet enjeu prenait alors une tournure financière, ce que confirme le texte de l'entente où l'on mentionne : « *L'ensemble des ajustements se font sans déboursés additionnels entre les deux parties.* » Selon cette entente, TELUS s'est engagée à fournir un encadrement par la voie de la fourniture de spécialistes en sécurité afin d'accompagner la Ville dans le maintien et l'évolution de l'architecture des pare-feu. L'entente prévoit également que TELUS sera responsable de la gestion de tous les serveurs pare-feu de la Ville, ce qui inclut, à titre d'exemple :

- d'assurer leur surveillance;
- d'effectuer la mise à niveau des serveurs et du logiciel applicatif;
- d'assurer le bon fonctionnement du logiciel applicatif et du système d'exploitation.

Toutefois, la Ville a accepté de reprendre la responsabilité d'assurer la paramétrisation et les modifications des règles de pare-feu et de maintenir le personnel pour effectuer ces tâches. À cet égard, nous constatons qu'en acceptant cette responsabilité la Ville s'est immiscée dans la gestion quotidienne d'une activité (les moyens) dont elle voulait confier la responsabilité à l'adjudicataire. Cette décision pourrait être lourde de conséquences puisque la Ville accepte ainsi une responsabilité potentielle au moment des incidents de sécurité, ainsi que dans l'éventualité du non-respect des niveaux de service qui pourraient être liés aux règles de sécurité. Cela risque donc de compliquer l'application des pénalités ou des recours prévus aux contrats.

De plus, la Ville demeure responsable de l'établissement de la documentation et de l'approbation de l'architecture de sécurité. Or, la Ville ne possède pas de documentation

à cet effet, ce qui a pour conséquence que les problèmes de sécurité sont traités au cas par cas, sans vision globale et sans l'assurance d'une action cohérente lorsque surviennent de nouveaux cas.

Afin de s'assurer que toutes les conséquences de l'entente avaient été prises en compte, la Ville a confié, en juin 2011, le mandat à une firme externe de valider la faisabilité du partage des responsabilités opérationnelles convenu entre la Ville et TELUS.

Dans son rapport, la firme en a confirmé la faisabilité, mais a soulevé que la Ville s'exposait à des risques de sécurité découlant du fait que les règles de pare-feu étaient élaborées dans un souci de service client plutôt que dans le contexte d'une stratégie articulée autour du respect de l'intégrité des systèmes d'information et de la protection des actifs de la Ville.

La firme constatait, à cet égard, que cette situation avait entraîné une gestion peu optimisée des règles de pare-feu ayant comme conséquence directe la mise en place d'un nombre élevé de règles (plus de 2 700), alors que dans un environnement similaire on trouve de deux à trois fois moins de règles.

Reconnaissant ce problème, le STI a amorcé une réflexion et a démarré un processus de sélection afin de retenir les services d'une firme spécialisée dans la gouvernance d'entreprises et dans les contrôles de gestion liés à la sécurité de l'information.

3.8.B. Conclusions

Nous ne pouvons qu'être en accord avec la démarche entreprise par le STI relativement à l'octroi d'un contrat portant sur la revue de la gouvernance et de la gestion liées à la sécurité de l'information.

Par ailleurs, étant donné les responsabilités auxquelles la Ville sera dorénavant confrontée en matière de sécurité, nous sommes d'avis que le STI devrait procéder sans tarder à l'établissement d'une architecture de sécurité du réseau

afin de corriger, entre autres, les problèmes liés à la gestion des règles de pare-feu.

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Le tableau 5 résume, au terme de nos travaux de suivi, le statut d'implantation des neuf recommandations dites majeures.

Tableau 5 – Statut d'implantation des recommandations majeures

Recommandations	En cours	Faites
1. Priorisation des objectifs de l'impartition – Volet imputable à la Direction générale		*
2. Priorisation des objectifs de l'impartition – Volet imputable au STI		✓
3. Gouvernance du projet – Volet imputable à la Direction générale	✓	
4. Gouvernance du projet – Volet imputable au STI		✓
5. Cadre financier du projet	✓	
6. Cadre de gestion des contrats	✓	
7. Pérennité et évolution du réseau	✓	
8. Plans de relève	✓	
9. Plan des mesures d'urgence		✓

* Retirée car non réalisée au moment opportun.

L'implantation de ces recommandations qui aurait dû être terminée au moment de la reprise de nos travaux de suivi à l'automne 2011 accuse un retard significatif. À notre avis, ce retard est attribuable, d'une part, au fait que la direction actuelle du STI a été confrontée à résoudre plusieurs embûches et enjeux résultant de carences majeures que comportait le projet d'impartition des services de télécommunications défini à l'origine. D'autre part, l'adjudicataire n'a pas fourni à ce jour tous les outils de gestion ou les livrables exigés aux devis permettant à la Ville de mesurer la qualité des services rendus, d'être rassurée quant aux mesures de relève mises en place et d'exercer un suivi sur l'évolution du réseau, et qui sont essentiels à la réalisation des recommandations 5, 6, 7 et 8.

Toutefois, nous avons été à même de constater que le STI a déployé des efforts importants pour redresser la situation qui prévalait au moment de notre vérification de 2009 et nous avons noté des progrès satisfaisants à plusieurs égards.

À notre avis, trois enjeux d'importance doivent être résolus pour assurer la saine gestion du projet d'impartition des services de télécommunications.

D'abord, au chapitre de la gouvernance, l'absence d'actualisation et de priorisation des objectifs stratégiques fait en sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier si les consensus et les décisions qui ont été adoptées par le CRE répondent à une vision stratégique et cohérente des services de télécommunications de la Ville. Nous estimons donc qu'il demeure un risque important que l'optimisation des services de télécommunications, autant sur le plan financier qu'opérationnel, ne puisse être assurée, particulièrement au moment de l'élaboration des devis au terme des contrats en cours.

Également au chapitre de la gouvernance, le fait que la Direction générale n'ait pas implanté un cadre qui formalise la reddition de comptes aux instances, conjugué aux difficultés liées à l'élaboration du cadre financier, fait en sorte que ces dernières n'ont pu être informées que partiellement de l'utilisation des crédits autorisés pour ce projet, totalisant plus de 100 M\$. Il en est de même pour l'évolution des enjeux et des risques afférents.

Étant donné les différents facteurs d'augmentation des coûts qui découlent des variations des quantités annoncées aux devis, il est préoccupant que les élus qui ont autorisé ces crédits ne puissent avoir cette reddition de comptes trois ans après l'entrée en vigueur des contrats.

Enfin, aussi longtemps que l'adjudicataire n'aura pas fourni tous les outils de gestion et les plans de relève exigés aux devis, nous estimons que la Ville ne sera pas en mesure, non seulement de s'assurer du respect des contrats d'impartition, mais aussi de s'assurer de l'optimisation des services de télécommunications avec un souci d'efficacité et d'économie.

5. COMMENTAIRES DES UNITÉS D'AFFAIRES CONCERNÉES

5.1. SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

« Nous avons pris connaissance du Rapport de suivi de vérification – Projet d'impartition des services de télécommunications. Bien que, de façon générale, nous soyons en accord avec les énoncés de ce rapport, nous profitons de l'occasion qui nous est donnée pour émettre quelques commentaires.

Ces commentaires ne contredisent pas les énoncés du rapport en question, mais viennent plutôt nuancer et ajouter quelques éléments pour mieux tenir compte du contexte lié au projet d'implantation des services de télécommunications.

Référence : Introduction, rubrique D) Qualité et fiabilité du service :

“[...] des pannes majeures des services de téléphonie IP et de messagerie vocale survenues au cours des années 2010 et 2011 soulèvent un questionnement quant à la stabilité de ces solutions.”

Plusieurs travaux des infrastructures ont permis d'améliorer la situation en 2011 comparativement à l'année 2010. De plus, au début de 2012, des mises à jour importantes ont été apportées, nous laissant présager une amélioration importante de la stabilité de ces solutions.

Référence : Cadre financier du projet, section 3.3 :

Nous avons procédé à une révision du cadre financier initial afin de suivre les éléments susceptibles de le modifier dont :

- *Portée initiale du contrat en comparaison de la portée modifiée (services centraux, arrondissements, certaines sociétés paramunicipales);*
- *Utilisateur-payeur de chacun des services prévus aux contrats;*
- *Distinction des dépenses de fonctionnement et d'investissement;*
- *Distinction des unités de la Ville et des organismes associés;*
- *Réévaluation des projections en fonction des nouveaux inventaires;*

- *Prendre en considération les recouvrements des dépenses de tiers auprès de TELUS.*

De plus, en mars 2012, nous avons procédé à l'actualisation du cadre financier des contrats avec les derniers inventaires et à une révision des hypothèses de consommation future des contrats. Nous pouvons donc affirmer que l'enveloppe budgétaire autorisée est suffisante pour le contrat de téléphonie filaire avec un écart favorable de plus de 5 M\$. Par contre, pour le contrat de transmission de données, il y a un écart défavorable de moins de 3 M\$ principalement lié au nombre de prises sous-évaluées au document d'appel d'offres et au maintien des liens à la carte pour le SPVM.

La direction du Service des finances, dans sa réponse au vérificateur général et au directeur général, inclura aux coûts du cadre financier des contrats les coûts de main-d'œuvre du CET.

L'introduction de services prévus au devis, mais non encore utilisés, ne pose pas systématiquement des différends entraînant un impact financier. La majorité des impacts vécus au moment de l'introduction tardive d'un nouveau service est l'obligation d'actualiser l'offre prévue au devis afin de tenir compte de l'évolution technologique.

Un premier exercice de benchmarking s'est terminé en décembre 2011. Le résultat des éléments soumis au processus confirme à la Ville que la majorité des prix soumis en vigueur sont conformes aux exigences des contrats, soit d'être dans les 15 % du marché de référence. La Ville obtiendra pour les éléments à l'extérieur des 15 % une légère diminution des prix (évaluée à 1 688 \$ par mois).

Référence : Plan de relève, section 3.6 :

Enfin, la section 3.6 fait état d'un nombre élevé d'incidents liés à l'alimentation électrique qui ont touché le réseau de transmission de données sans toutefois fournir de renseignements quant à leur étendue et à leur durée. Malgré l'absence de renseignements détaillés liés à ces incidents, la Ville peut néanmoins apprécier le nombre d'incidents électriques et les impacts de ceux-ci. La Ville a responsabilisé

TELUS afin que systématiquement tous les incidents de nature électrique soient comptabilisés. Au moment d'un incident électrique touchant un édifice, TELUS comptabilise un incident par équipement. À titre d'exemple, pour une panne électrique au 4101, rue Sherbrooke Est, TELUS comptabilise 18 incidents, puisque cette panne touche 18 équipements distincts tels que des commutateurs et des serveurs. De plus, plusieurs pannes de courte durée ont peu d'incidence sur le réseau et ne compromettent pas la qualité des services rendus. »

5.2. DIRECTION GÉNÉRALE

« Nous avons eu l'occasion de discuter avec le directeur du STI du Rapport de suivi de vérification – Projet d'impartition des services de télécommunications. Il nous indiquait être généralement en accord avec votre analyse et vous avoir fait part de ses commentaires.

Concernant les deux recommandations que vous aviez assignées à la Direction générale, nous vous réitérons que l'adoption du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux que le STI applique assidûment vise à nous assurer d'une bonne compréhension des objectifs des projets soumis et d'une gouvernance rigoureuse de ces mêmes projets.

Dans le contexte des chantiers d'optimisation, le comité exécutif a pris connaissance des objectifs et des économies poursuivis par les contrats de télécommunications et, en mars 2011, a mandaté le STI de poursuivre les implantations, dont la téléphonie IP. Il nous apparaît donc que l'administration municipale adhère à l'approche de gestion qui est mise en place.

Comme vous le mentionnez dans votre rapport de suivi, le directeur du STI s'est assuré que les diverses unités de la Ville comprennent bien les objectifs des contrats de télécommunications et y adhèrent.

À cet effet, le sujet a été traité au comité du directeur général à plusieurs occasions et le STI a transmis diverses communications aux directions des services et des

arrondissements ainsi qu'aux interlocuteurs désignés des fonctions téléphonie et transmission de données afin de favoriser l'atteinte des objectifs.

Quant à la reddition de comptes, nous vous confirmons que le directeur du STI a régulièrement fait rapport de l'évolution de ce projet à la Direction générale et à plus d'une reprise au comité exécutif. »

5.3. SERVICE DES FINANCES

Référence : Cadre financier du projet, section 3.3 :

« Nous collaborerons avec le STI pour achever le cadre financier, et ce, en nous appuyant sur tous les renseignements les plus à jour. Une fois ce cadre complété, il sera présenté au directeur général, avec qui les modalités et l'échéancier de présentation aux instances seront convenus. »

6. COMMENTAIRES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nous prenons acte que les commentaires formulés par la Direction générale, le STI et le Service des finances témoignent de leur accord avec le contenu de notre rapport de suivi de vérification, lequel faisait état de la situation qui prévalait au 30 novembre 2011.

Toutefois, afin d'éviter toute ambiguïté quant à la compréhension du cadre financier du projet d'impartition des services de télécommunications, il importe d'apporter les précisions suivantes étant donné les commentaires susmentionnés à ce sujet par le STI. Dans ses commentaires, le STI affirme d'une part :

« De plus, en mars 2012, nous avons procédé à l'actualisation du cadre financier des contrats avec les derniers inventaires et une révision des hypothèses de consommation future des contrats. Nous pouvons donc affirmer que l'enveloppe budgétaire autorisée est suffisante pour le contrat de téléphonie filaire avec un écart favorable de plus de 5 M\$. Par contre, pour le contrat de transmission de données, il y a un écart défavorable de moins de 3 M\$ principalement lié au nombre de prises sous-évaluées au

document d'appel d'offres et au maintien des liens à la carte pour le SPVM. »

Nous comprenons donc que le coût prévu de ces contrats devrait se traduire par une économie nette de 2 M\$. Soulignons cependant que cette économie prend en compte l'utilisation de la provision de 20 % pour la fourniture de biens et services additionnels prévue dans l'enveloppe budgétaire autorisée, laquelle se détaille comme suit :

Tableau 6 – Enveloppe budgétaire autorisée¹

Contrats	Montants (taxes incluses)	Provision de 20 % (taxes incluses)	Total (taxes incluses)
Transmission de données	47 483 284 \$	9 496 656 \$	56 979 940 \$
Téléphonie filaire	35 000 790 \$	7 000 158 \$	42 000 948 \$
Total	82 484 074 \$	16 496 814 \$	98 980 888 \$

¹ Exclusion faite du contrat de téléphonie cellulaire.

D'autre part, le STI fait état du commentaire qui suit :

« La direction du Service des finances, dans sa réponse au vérificateur général et au directeur général, inclura aux coûts du cadre financier des contrats les coûts de main-d'œuvre du CET. »

Rappelons que, tel que nous le mentionnons dans notre rapport de suivi, le périmètre du cadre financier doit englober tous les facteurs de coût du projet découlant de l'adoption par les instances du sommaire décisionnel lié au projet d'impartition des services de télécommunications, et ce, afin qu'une reddition de comptes rigoureuse de l'utilisation des crédits autorisés puisse leur être adressée.

Sans s'y limiter, ces facteurs comprennent les services initialement tarifés par les contrats, les demandes de changements à ces services et de services additionnels, les coûts liés au règlement des enjeux, les services rendus par les tiers fournisseurs compris initialement dans le projet d'impartition ainsi que les frais de gérance de ce projet, dont ceux du CET.

En conclusion, sur la base de l'actualisation du coût prévu des contrats effectués par le STI et des autres facteurs qui doivent être pris en compte dans le cadre financier, dont le coût du CET estimé à 17,8 M\$, il nous paraît manifeste que l'enveloppe budgétaire initialement autorisée s'avérera à terme insuffisante pour couvrir les coûts de ce projet.