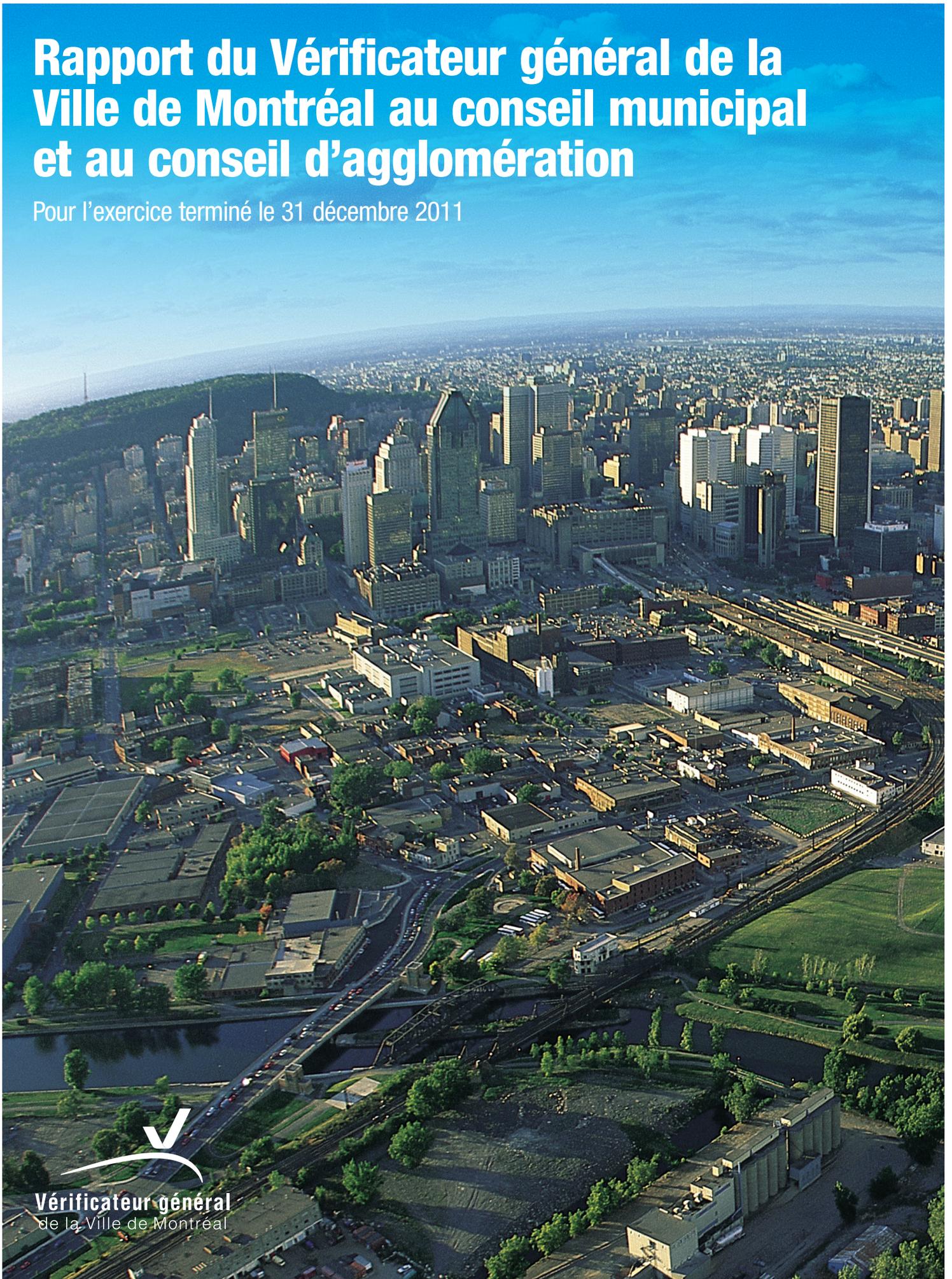


Rapport du Vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2011



**RAPPORT DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE MONTRÉAL
AU CONSEIL MUNICIPAL ET
AU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION**

**Pour l'exercice
terminé le 31 décembre 2011**

Dépôt légal – 2^e trimestre 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISSN : 1924-0317 (imprimé)
ISSN : 1925-6809 (en ligne)
ISBN : 978-2-7647-1058-6 (imprimé)
ISBN : 978-2-7647-1060-9 (en ligne)

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

La version électronique de ce document est diffusé sur notre site Internet à l'adresse suivante : www.ville.montreal.qc.ca/verificateur.

Le 10 mai 2012

Monsieur Gérald Tremblay
Maire de la Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Bureau 1.113
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Objet : Dépôt du rapport annuel du Vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2011

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (LRQ, chapitre C-19), je vous transmets le *Rapport annuel du Vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération* pour l'exercice terminé le 31 décembre 2011 pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 14 mai 2012, et du conseil d'agglomération, soit celle du 17 mai 2012.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,

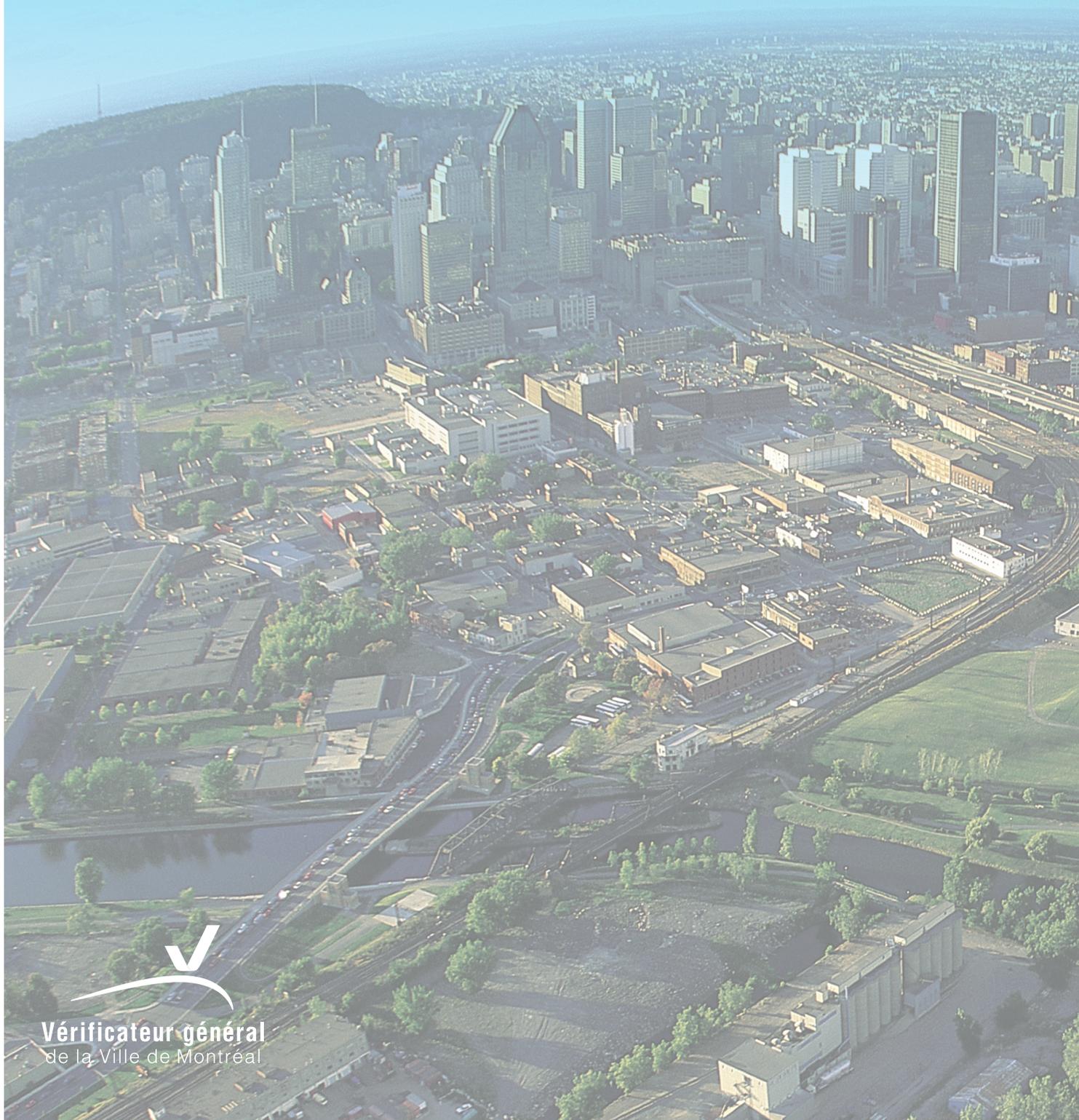


Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-------------|---|-----|
| I. | COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL | 9 |
| II. | SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL | 29 |
| | II.1. État de l'effectif..... | 29 |
| | II.2. Indicateurs de performance..... | 33 |
| III. | REDDITION DE COMPTES DE LA JURICOMPTABILITÉ | 41 |
| IV. | AUDIT D'ÉTATS FINANCIERS | 49 |
| | IV.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal | 49 |
| | IV.2. États financiers des autres organismes municipaux | 53 |
| V. | VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION | 59 |
| | V.1. Suivi des recommandations des années antérieures..... | 59 |
| | V.2. Application du <i>Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements</i> | 67 |
| | V.3. Estimations des coûts | 129 |
| | V.4. Gestion des délais de paiement | 183 |
| | V.5. Gestion des matières dangereuses..... | 227 |
| | V.6. Plans de main-d'œuvre | 269 |
| | V.7. Principe d'autoassurance à la Ville de Montréal..... | 299 |
| | V.8. Programme de remboursement des droits de scolarité | 311 |
| | V.9. Renouvellement des ententes d'achats | 323 |
| | V.10. Respect de la conformité aux lois et règlements | 363 |
| | V.11. Société du Havre de Montréal (projet Bonaventure) | 421 |
| | V.12. Gestion de la sécurité physique | 453 |
| | V.13. Projet d'impartition des services de télécommunications – Suivi | 479 |
| VI. | ANNEXES | 531 |
| | VI.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i> | 531 |
| | VI.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2011 | 543 |
| | VI.3. Annexe 3 – Diagrammes de flux d'information – Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information | 547 |
| | VI.4. Annexe 4 – Relevé des comptes du Vérificateur général | 553 |

I. Commentaires et recommandations du vérificateur général



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

I. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Comme par les années passées, j'inclus en introduction certains commentaires et certaines recommandations à l'intention de l'administration municipale. Je considère opportun cette année d'aborder les sujets d'intérêts suivants :

- A. Suivi de la répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances;
- B. Budget de fonctionnement du vérificateur général;
- C. Processus de traitement des dossiers décisionnels du vérificateur général;
- D. Recommandations des années antérieures.

A. SUIVI DE LA RÉPARTITION DES CONTRATS OCTROYÉS AUX ENTREPRENEURS PAR LES INSTANCES

L'utilisation des deniers publics par la Ville de Montréal (la Ville) pour l'exécution de travaux constitue une part importante des sommes dépensées annuellement pour assurer la conception, la réhabilitation et le remplacement d'installations et d'infrastructures. La plus grande partie des contrats octroyés concerne des projets inscrits au programme triennal d'immobilisations (PTI), alors que d'autres peuvent notamment être octroyés en vue d'assurer l'entretien et la réparation des diverses installations et infrastructures de la Ville.

En 2009, dans le contexte de la production de mon rapport annuel, j'ai fait état de la répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs pour la période s'échelonnant de 2006 à 2009. Un examen alors réalisé à partir des bases de données de la Ville m'avait permis de désigner 21 firmes d'entrepreneurs s'étant vu attribuer une portion importante des contrats octroyés, soit par les conseils d'arrondissement, le comité exécutif, le conseil municipal, soit par le conseil d'agglomération (voir le tableau 1). Plus particulièrement, pour cette période, j'avais examiné en détail la distribution des contrats octroyés à ces 21 firmes par le conseil de chacun des 19 arrondissements. Compte tenu des résultats obtenus, j'avais alors fait part de mes préoccupations à savoir que certains arrondissements octroyaient une forte proportion de leurs contrats aux mêmes entrepreneurs parmi les 21 firmes, bien que les contrats aient été adjugés aux plus bas soumissionnaires conformes. J'avais aussitôt recommandé à l'administration municipale de poursuivre les démarches déjà entreprises

visant à améliorer la gestion et le contrôle de l'octroi des contrats par les diverses unités administratives de la Ville.

À ce jour, je constate que l'administration municipale a effectivement déployé des efforts considérables pour réviser ses façons de faire et resserrer les contrôles nécessaires. Elle a notamment :

- adopté, en avril 2009 (révisé en mars 2011), le *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal*;
- procédé, depuis septembre 2009, à la révision et à la mise à jour complète des documents maîtres d'appels de qualification, d'appels d'offres et d'appels de propositions applicables pour tous les services et les arrondissements (p. ex. l'insertion de clauses particulières en prévention de la fraude et de la collusion);
- adopté, en septembre 2009, le *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement*;
- mis en place une ligne éthique, sous la responsabilité du Bureau du vérificateur général de décembre 2009 à décembre 2010, laquelle a ensuite été transférée au Service du contrôleur général qui a vu le jour en octobre 2010;
- créé, en décembre 2009, le nouveau Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière relevant maintenant directement de la Direction générale, afin d'assurer son indépendance par rapport aux autres services municipaux;
- adopté, en avril 2010, le *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* visant à doter les intervenants municipaux et paramunicipaux d'un outil de premier plan qui intègre les meilleures pratiques de gestion de cette discipline;
- créé, en décembre 2010, la Commission permanente sur l'examen des contrats dont la mission consiste, entre autres, à s'assurer de la conformité du processus d'appels d'offres à l'égard des contrats qui lui sont soumis et d'en faire état aux instances compétentes, avant l'adjudication;

- adopté, en décembre 2010 (révisé en avril 2011), la Politique de gestion contractuelle de la Ville, laquelle prévoit des mesures visant, entre autres, à lutter contre le truquage d'offres¹, à favoriser le respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, à prévenir les gestes d'intimidation, le trafic d'influence, la corruption et les conflits d'intérêts, ainsi qu'à encadrer les décisions ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat;
- adopté, en octobre 2011, la nouvelle politique d'approvisionnement de la Ville, laquelle s'appuie sur les meilleures pratiques de gestion.

Concurremment, les principales dispositions législatives qui suivent sont entrées en vigueur :

- Le 1^{er} mars 2010, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, qui prévoit, entre autres, l'obligation d'adopter une politique de gestion contractuelle, l'interdiction de divulguer avant l'ouverture des soumissions tout renseignement permettant de connaître le nombre ou l'identité des personnes qui ont présenté une soumission ou qui ont demandé une copie de la demande de soumissions ou d'un document auquel elle renvoie, et l'obligation, pour tout contrat dont le prix comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus d'avoir fait l'objet, avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant, et la conclusion du contrat, d'une estimation établie par la municipalité;
- Le 11 juin 2010, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, qui oblige notamment les organismes municipaux à publier, dans le système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement, une liste des contrats conclus qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ et à utiliser ce même système pour la vente de leurs documents d'appels d'offres, et qui interdit à l'exploitant de ce système et à ses employés de divulguer l'identité des demandeurs des documents d'appels d'offres;
- Le 9 décembre 2011, la *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, qui prévoit notamment qu'un entrepreneur

¹ Par exemple, tout soumissionnaire reconnu coupable sur le territoire du Québec de collusion, de manœuvres frauduleuses ou d'autres actes de même nature, au cours des cinq ans précédant un appel d'offres, qui dépose une soumission verra celle-ci rejetée et il sera écarté de tout appel d'offres pendant cinq ans à compter de la date de sa soumission. De plus, il verra son contrat possiblement résilié s'il est devenu adjudicataire.

condamné pour certaines infractions à une loi fiscale au cours des cinq dernières années verra sa licence restreinte aux fins de l'obtention d'un contrat public.

Par conséquent, comme je l'avais annoncé dans mon rapport annuel 2009, dans l'objectif de pouvoir apprécier la mesure avec laquelle l'ensemble des contrôles instaurés par l'administration municipale avait contribué à réduire la concentration des contrats octroyés aux mêmes entrepreneurs, j'ai poursuivi mon examen de la distribution des contrats adjugés par les instances aux 21 firmes d'entrepreneurs ciblées. Toutefois, puisque la mise en place des mesures instaurées par l'administration municipale amorcée en 2009 s'est poursuivie et même intensifiée au cours de l'année 2010, j'ai exclu de mon examen les données de l'année 2010 pour me concentrer plutôt sur celles de l'année 2011. Mentionnons que les contrats de toute nature octroyés à ces firmes ont été colligés (p. ex. les travaux réalisés sur des infrastructures routières ou des bâtiments, les fournitures de matériaux).

Le tableau 1 illustre, sur une base comparative, la distribution des contrats octroyés à ces 21 firmes d'entrepreneurs, d'une part, pour les années 2006 à 2009 et, d'autre part, pour l'année 2011.

Tableau 1 – Contrats octroyés par les instances au cours de la période de 2006 à 2009 comparativement à l'année 2011 (21 firmes ciblées)

| Entrepreneurs | 2006-2009 (46 mois ¹) | | | 2011 (12 mois) | | | |
|---------------------------------------|--|---|-----------------------|--|---|-----------------------|------------------------------|
| | Valeur des contrats octroyés par les conseils d'arrondissement | Valeur des contrats octroyés par les instances (CE, CM, CG ²) | Total | Valeur des contrats octroyés par les conseils d'arrondissement | Valeur des contrats octroyés par les instances (CE, CM, CG ²) | Total | N ^{bre} de contrats |
| 1. Construction Frank Catania | – | 104 645 073 \$ | 104 645 073 \$ | – | – | – | 0 |
| 2. Constructions Louisbourg | 6 950 352 \$ | 93 684 002 \$ | 100 634 354 \$ | 99 216 \$ | 19 675 190 \$ | 19 774 406 \$ | 5 |
| 3. Entreprises Catcan | 22 999 064 \$ | 67 893 394 \$ | 90 892 458 \$ | 3 308 491 \$ | – | 3 308 491 \$ | 6 |
| 4. Construction DJL | 10 110 621 \$ | 60 982 498 \$ | 71 093 119 \$ | 1 864 303 \$ | 9 875 018 \$ | 11 739 321 \$ | 16 |
| 5. Construction Garnier | 16 808 806 \$ | 51 405 569 \$ | 68 214 375 \$ | – | 3 085 555 \$ | 3 085 555 \$ | 3 |
| 6. Construction Soter | 14 111 809 \$ | 53 144 658 \$ | 67 256 467 \$ | 2 926 856 \$ | 4 200 936 \$ | 7 127 792 \$ | 13 |
| 7. Construction Mivela | 3 774 261 \$ | 53 694 726 \$ | 57 468 987 \$ | 3 282 137 \$ | 3 278 241 \$ | 6 560 378 \$ | 11 |
| 8. Constructions Infrabec | 180 450 \$ | 54 952 859 \$ | 55 133 309 \$ | – | – | – | 0 |
| 9. Simard-Beaudry Construction | 7 771 127 \$ | 43 619 893 \$ | 51 391 020 \$ | 4 773 585 \$ | 27 223 051 \$ | 31 996 636 \$ | 21 |
| 10. Construction Pavage C.S.F. | 11 701 837 \$ | 33 581 300 \$ | 45 283 137 \$ | 3 541 835 \$ | 5 431 545 \$ | 8 973 380 \$ | 10 |
| 11. Conex Construction Routière | 375 479 \$ | 38 911 032 \$ | 39 286 511 \$ | – | – | – | 0 |
| 12. B.P. Asphalte | 10 559 277 \$ | 25 264 083 \$ | 35 823 360 \$ | 2 129 090 \$ | 2 810 314 \$ | 4 939 404 \$ | 6 |
| 13. Excavations Super | 7 855 225 \$ | 25 533 129 \$ | 33 388 354 \$ | 4 982 819 \$ | 8 964 349 \$ | 13 947 168 \$ | 9 |
| 14. Constructions et Pavage Jeskar | 14 154 669 \$ | 11 978 771 \$ | 26 133 440 \$ | 1 658 786 \$ | 4 829 207 \$ | 6 487 993 \$ | 7 |
| 15. Sintra | 6 607 900 \$ | 18 720 639 \$ | 25 328 539 \$ | – | – | – | 0 |
| 16. Roxboro Excavation | 4 338 792 \$ | 20 778 161 \$ | 25 116 953 \$ | 906 353 \$ | – | 906 353 \$ | 2 |
| 17. Pavages A.T.G. | 5 707 966 \$ | 16 843 953 \$ | 22 551 919 \$ | 2 448 281 \$ | 469 741 \$ | 2 918 022 \$ | 5 |
| 18. SQUAREHAB | – | 21 700 655 \$ | 21 700 655 \$ | 81 096 \$ | 5 173 644 \$ | 5 254 740 \$ | 5 |
| 19. Gastier M.P. | 107 893 \$ | 14 181 396 \$ | 14 289 289 \$ | 79 520 \$ | 1 475 580 \$ | 1 555 100 \$ | 3 |
| 20. Entreprise de construction T.E.Q. | 9 610 758 \$ | – | 9 610 758 \$ | – | – | – | 0 |
| 21. Ciments Lavallée | 5 145 152 \$ | 481 129 \$ | 5 626 281 \$ | 809 260 \$ | – | 809 260 \$ | 2 |
| Total | 158 871 438 \$ | 811 996 920 \$ | 970 868 358 \$ | 32 891 628 \$ | 96 492 371 \$ | 129 383 999 \$ | 124 |
| | 19 firmes | 20 firmes | | 15 firmes | 13 firmes | | |

¹ La période examinée a été de trois ans (2006, 2007, 2008) et 10 mois (en 2009), soit 46 mois ou 3,83 ans.

² CE : comité exécutif; CM : conseil municipal; CG : conseil d'agglomération.

En comparant la valeur des contrats attribués à ces 21 firmes d'entrepreneurs au cours de l'année 2011 avec la valeur moyenne annuelle des contrats leur ayant été attribués au cours de la période s'échelonnant de 2006 à 2009, je constate une diminution non négligeable de leur quote-part attribuée en 2011. En effet, en 2011, les conseils d'arrondissement leur ont attribué 8,6 M\$ (21 %) de moins, alors que du côté des instances (CE, CM et CG), j'observe une diminution de 115,6 M\$ (54 %) (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Variation de la valeur des contrats octroyés aux 21 firmes ciblées (année 2011 en comparaison avec la moyenne annuelle de 2006 à 2009)

| | Valeur des contrats octroyés par les conseils d'arrondissement | Valeur des contrats octroyés par les instances (CE, CM, CG) | Total |
|--|--|---|-------------------------|
| A = Année 2011 | 32 891 628 \$ | 96 492 371 \$ | 129 383 999 \$ |
| B = Moyenne annuelle de 2006 à 2009 | 41 480 793 \$ | 212 009 640 \$ | 253 490 433 \$ |
| Variation en valeur monétaire (A - B) | (8 589 165 \$) | (115 517 269 \$) | (124 106 434 \$) |
| Variation en pourcentage | (21 %) | (54 %) | (49 %) |

Qui plus est, au moment de l'examen effectué en 2009, j'ai observé que 19 des 21 firmes ciblées obtenaient des contrats attribués par des conseils d'arrondissement, et 20 firmes en obtenaient en provenance des autres instances de la Ville (CE, CM et CG). En 2011, plusieurs de ces 21 firmes n'ont obtenu aucun contrat. Ainsi, pour les conseils d'arrondissement, le nombre de firmes ayant obtenu des contrats est maintenant de 15 sur 21 (4 de moins que pour la période de 2006 à 2009), et pour les autres instances de la Ville ce nombre est de 13 sur 21 (7 de moins que de 2006 à 2009) (voir le tableau 1). Plus particulièrement encore, un recensement de l'ensemble des contrats octroyés par les arrondissements en 2011 me permet de constater qu'aucune firme ne figurant pas déjà parmi celles initialement ciblées (les 21) ne s'est vu octroyer une forte proportion des contrats adjudés.

Dans l'optique de corroborer cette tendance à la baisse des contrats attribués aux 21 firmes, j'ai également colligé les données liées à l'évolution des sommes budgétées dans le PTI pour la période s'échelonnant de 2006 à 2009, ainsi que celles liées à l'année 2011. Ainsi, comme illustré dans le tableau 3, pour l'année 2011, le budget du PTI de la Ville totalisait 1,1 G\$. De cette somme, un peu plus de 1 G\$, soit 90 % du budget du PTI, étaient dédiés à

des projets en lien avec les catégories d'actifs visés par notre examen de l'attribution des contrats octroyés (voir les catégories 1 à 4 du tableau 3) :

- Infrastructures routières (321,3 M\$);
- Environnement et infrastructures souterraines (400,7 M\$);
- Parcs, espaces verts et terrains de jeux (106,4 M\$);
- Bâtiments (209,3 M\$).

Tableau 3 – Évolution du budget du PTI pour les années 2006 à 2009 et pour l'année 2011 (montants en milliers de dollars)

| Budget du PTI | | | | | A | B | Variation : B - A | | |
|--|---|------------------|------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|------------------|----------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | PTI moyen 2006 à 2009 | PTI 2011 | \$ | % | |
| PTI des arrondissements | 133 500,0 | 131 132,0 | 140 044,0 | 139 067,0 | 135 935,8 | 144 515,0 | 8 579,2 | 6,31 % | |
| PTI des services centraux | 412 450,0 | 572 219,0 | 845 493,0 | 1 017 359,0 | 711 880,2 | 997 786,0 | 285 905,8 | 40,16 % | |
| Total | 545 950,0 | 703 351,0 | 985 537,0 | 1 156 426,0 | 847 816,0 | 1 142 301,0 | 294 485,0 | 34,73 % | |
| PTI ventilé par catégories d'actifs | | | | | | | | | |
| 1 | Infrastructures routières | 253 516,0 | 299 192,0 | 421 681,0 | 394 466,0 | 342 213,8 | 321 273,0 | (20 940,8) | (6,12 %) |
| 2 | Environnement et infrastructures souterraines | 87 950,0 | 136 569,0 | 238 040,0 | 377 091,0 | 209 912,5 | 400 658,0 | 190 745,5 | 90,87 % |
| 3 | Parcs, espaces verts et terrains de jeux | 32 335,0 | 60 084,0 | 69 124,0 | 130 871,0 | 73 103,5 | 106 384,0 | 33 280,5 | 45,53 % |
| 4 | Bâtiments | 74 048,0 | 64 562,0 | 114 432,0 | 145 317,0 | 99 589,8 | 209 266,0 | 109 676,2 | 110,13 % |
| 5 | Terrains | 14 725,0 | 17 012,0 | 16 393,0 | 15 800,0 | 15 982,5 | 9 034,0 | (6 948,5) | (43,48 %) |
| 6 | Véhicules | 28 371,0 | 37 965,0 | 35 436,0 | 33 355,0 | 33 781,7 | 29 247,0 | (4 534,8) | (13,43 %) |
| 7 | Ameublement et équipements de bureau | 30 055,0 | 40 587,0 | 55 700,0 | 50 969,0 | 44 327,7 | 40 512,0 | (3 815,7) | (8,61 %) |
| 8 | Machinerie, outillage et équipements | 5 619,0 | 38 220,0 | 15 931,0 | 1 696,0 | 15 366,5 | 5 196,0 | (10 170,5) | (66,19 %) |
| 9 | Autres éléments de l'actif | 19 331,0 | 9 160,0 | 18 800,0 | 6 861,0 | 13 538,0 | 20 731,0 | 7 193,0 | 53,13 % |
| | Total du PTI | 545 950,0 | 703 351,0 | 985 537,0 | 1 156 426,0 | 847 816,0 | 1 142 301,0 | 294 484,9 | 34,73 % |
| | Total des catégories d'actifs 1 à 4 | 447 849,0 | 560 407,0 | 843 277,0 | 1 047 745,0 | 724 819,6 | 1 037 581,0 | 312 761,4 | 43,15 % |
| | Proportion en pourcentage du PTI des catégories d'actifs 1 à 4 | 82 % | 80 % | 86 % | 91 % | 85 % | 91 % | | |

À la lumière de ces renseignements, je constate qu'en 2011 le budget du PTI des arrondissements et des services centraux a connu une augmentation respective de 6,31 % et de 40,16 % par rapport à la moyenne du PTI budgété au cours des années 2006 à 2009 (voir le tableau 3, variation B - A). Pourtant, si l'on se réfère aux résultats du tableau 2, la valeur des contrats attribués en 2011 aux 21 firmes d'entrepreneurs ciblés a pour sa part connu une baisse de 21 % pour les conseils d'arrondissement et de 54 % pour les autres instances de la Ville. Or, en posant l'hypothèse que l'enveloppe budgétaire dédiée au PTI représente un bon indicateur de la valeur des contrats que la Ville prévoit octroyer au fil des ans, force est de constater que les mesures correctives mises de l'avant par l'administration municipale et le législateur provincial tendent à porter leurs fruits.

Par ailleurs, tout comme je l'avais fait dans mon rapport annuel 2009, et dans l'objectif de pouvoir comparer la situation qui avait alors été constatée, j'ai examiné plus en détail la distribution des contrats octroyés en 2011 par les conseils d'arrondissement, et ce, en matière de nombre et de valeur monétaire. Le tableau 4 illustre les résultats de mon examen.

Tableau 4 – Contrats octroyés en 2011 par les conseils d'arrondissement aux 21 firmes ciblées

| Arrondissements | Valeur des contrats | Nombre total de contrats | Attribution de ces contrats aux mêmes entrepreneurs | | | | |
|--|--|--------------------------|---|---------------|------------------|----------------|------------------------------------|
| | | | Nombre | % (du nombre) | % (de la valeur) | Entrepreneurs | |
| 1 | Ahuntsic-Cartierville | 1 386 872 \$ | 2 | | | * | |
| 2 | Anjou | 688 812 \$ | 3 | | | * | |
| 3 | Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce | 1 538 076 \$ | 3 | | | * | |
| 4 | L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève | 410 789 \$ | – | | | * | |
| 5 | Lachine | 940 866 \$ | 2 | | | * | |
| 6 | LaSalle | – | 2 | | | * | |
| 7 | Le Sud-Ouest | 1 517 577 \$ | 3 | | | * | |
| 8 | Mercier–Hochelaga-Maisonneuve | 3 068 792 \$ | 5 | 2 | 40,00 % | 40,56 % | Simard-Beaudry Construction |
| 9 | Montréal-Nord | 2 010 031 \$ | 4 | 2 | 50,00 % | 65,91 % | Construction Soter |
| 10 | Outremont | 817 536 \$ | 2 | | | | * |
| 11 | Pierrefonds-Roxboro | 988 835 \$ | 3 | 2 | 66,67 % | 91,66 % | Roxboro Excavation |
| 12 | Le Plateau-Mont-Royal | 1 467 781 \$ | 1 | | | | * |
| 13 | Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles | 1 122 570 \$ | 3 | | | | * |
| 14 | Rosemont–La Petite-Patrie | 1 814 815 \$ | 3 | | | | * |
| 15 | Saint-Laurent | 1 323 127 \$ | 4 | 2 | 50,00 % | 61,16 % | Ciments Lavallée |
| | | | | 2 | 50,00 % | 38,84 % | Construction DJL |
| 16 | Saint-Léonard | 2 244 500 \$ | 6 | 2 | 33,33 % | 72,14 % | Simard-Beaudry Construction |
| 17 | Verdun | 6 611 354 \$ | 11 | 6 | 54,55 % | 50,04 % | Entreprises Catcan |
| 18 | Ville-Marie | 1 246 234 \$ | 3 | | | | * |
| 19 | Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension | 3 693 061 \$ | 5 | 2 | 40,00 % | 13,72 % | Construction DJL |
| Valeur totale des contrats octroyés | | 32 891 628 \$ | 65 | | | | |

* Aucune concentration significative.

De prime abord, comparativement aux résultats de l'analyse présentée dans mon rapport annuel de 2009, il semble vouloir se dégager pour l'année 2011 une tendance vers une meilleure distribution des contrats attribués aux 21 firmes d'entrepreneurs. En effet, en 2011, seulement 5 arrondissements, comparativement à 11 pour les années 2006 à 2009, présentent encore une certaine forme de concentration, c'est-à-dire que j'ai pu constater pour ceux-ci que plus de 50 % de la valeur des contrats ont été octroyés aux mêmes firmes,

et ce, dans les mêmes arrondissements qui ressortaient au moment de l'examen réalisé précédemment (2006 à 2009).

En somme, les résultats de cet examen me portent à croire que la série de mesures mises de l'avant par l'administration municipale et le législateur provincial en vue d'améliorer la gestion et le contrôle de l'octroi des contrats par les diverses unités administratives de la Ville tend à donner des résultats positifs. Toutefois, dans l'objectif de minimiser les risques de dérogations, j'encourage l'administration municipale à demeurer proactive au regard des mécanismes de surveillance appropriés qu'il importera d'instaurer afin de s'assurer que l'ensemble des unités d'affaires met en application les mesures prévues.

Par ailleurs, je suis d'avis que les résultats de plus d'une année seront nécessaires pour qu'il puisse être possible de les comparer afin de pouvoir ensuite confirmer avec plus de certitude les tendances observées pour l'année 2011.

Étant donné que certaines de ces mesures sont relativement récentes et compte tenu du fait qu'il est raisonnable de croire que les effets bénéfiques de certaines d'entre elles pourraient nécessiter une plus longue période de temps pour se faire sentir, je me propose de poursuivre l'exercice et d'examiner de nouveau la situation concernant les résultats des trois prochaines années, soit 2012, 2013 et 2014.

B. BUDGET DE FONCTIONNEMENT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Dans mes deux derniers rapports, j'ai évoqué une inadéquation entre le budget qui m'était alloué et les obligations que je devais respecter selon la *Loi sur les cités et villes* (LCV). Je soulignais en effet que l'obligation de la vérification des comptes et affaires s'étendait à la Ville, mais également aux autres organismes municipaux sous son contrôle. La vérification des comptes et affaires est un concept important et lourd de sens, car elle comporte plusieurs responsabilités importantes qui me sont confiées en vertu de l'article 107.8 de la LCV :

« La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la

conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources. »

Tel que je l'expliquais dans ces rapports, la portée de mon mandat s'étendait, selon les dispositions de la LCV à l'époque, à vérifier les états financiers, l'optimisation des ressources et le respect de la conformité aux lois pour la Ville de Montréal, mais également pour les autres organismes municipaux suivants :

- Anjou 80;
- Commission des services électriques de Montréal;
- Conseil des arts de Montréal;
- Conseil interculturel de Montréal;
- Corporation d'habitation Jeanne-Mance;
- Office de consultation publique de Montréal;
- Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM);
- Société de gestion Marie-Victorin;
- Société de gestion NauBerges de Lachine;
- Société de transport de Montréal (STM);
- Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM);
- Société du parc Jean-Drapeau.

Toutefois, je ne reçois pas les crédits budgétaires nécessaires pour effectuer la vérification de ces organismes bien que mon Bureau réalise déjà l'audit de leurs états financiers (pour la STM et l'OMHM, des firmes comptables² réalisent la majorité des travaux). Cette situation m'oblige à puiser dans mon budget et à réduire en conséquence les ressources qui seraient autrement affectées à la réalisation de missions à plus haute valeur ajoutée de vérification d'optimisation des ressources à la Ville. Qui plus est, n'ayant pas les ressources financières requises, mon Bureau ne réalise pratiquement pas de missions de vérification de ce type pour ces organismes.

Par conséquent, j'ai recommandé l'an dernier au conseil municipal que le budget m'étant alloué soit calculé non seulement sur la base du budget de fonctionnement de la Ville, mais également sur la base des budgets des organismes dont j'ai la responsabilité de vérifier les

² Les honoraires des firmes en question sont actuellement acquittés directement par les organismes concernés.

comptes et affaires. Je comprends que le conseil municipal n'a pas, à ce jour, statué quant aux suites à donner à ma recommandation.

Par ailleurs, le problème entourant la base de calcul de mon budget s'est aggravé en 2011. En effet, l'article 107.7 de la LCV se lisait auparavant comme suit :

*« Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :
1° de la municipalité;
2° de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. »*

Or, l'amendement à l'article 107.7, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, élargit le mandat du vérificateur général en ajoutant à ces dispositions l'obligation de vérifier également toute personne morale qui fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité.

Par conséquent, j'ai maintenant la responsabilité de vérifier les comptes et affaires des organismes suivants :

- Bixi Toronto Inc.;
- Fiducie du Technoparc Montréal;
- Société de jalonnement dynamique de Montréal;
- Société de vélo en libre-service;
- Société en commandite Stationnement de Montréal;
- Technoparc Montréal.

Devant l'importance des conséquences de ce changement dans la LCV sur la capacité de mon Bureau à s'acquitter de ses responsabilités et de l'urgence de la situation, des discussions ont été menées de concert avec le directeur du Service des finances de la Ville, son comité de vérification et des représentants de ces organismes. Il a alors été convenu que, pour l'année financière 2011, les organismes en question acquitteraient directement les honoraires liés à l'audit de leurs états financiers.

Toutefois, dans la perspective de consolider ces différents mandats de vérification et possiblement de réduire les coûts, le directeur principal du Service des finances propose

que j'inscrive dorénavant ces honoraires à mon budget, et que le comité de vérification ainsi que le conseil municipal jugent du financement approprié pour ces responsabilités additionnelles. Il suggère également d'adopter la même approche quant au traitement des honoraires liés à l'audit des états financiers de l'OMHM.

Cette avenue est évidemment intenable sans une hausse minimale en conséquence de mon budget actuel. J'estime le montant total de ces honoraires à 350 000 \$.

En outre, une revue exhaustive des organismes qui doivent être inclus dans le champ de responsabilité du vérificateur général, menée de concert avec mon coauditeur, m'amène à conclure que les centres locaux de développement (CLD), au nombre de neuf, sont compris dans mon périmètre de vérification en vertu de l'alinéa 2b) de l'article 107.7 précité de la LCV. Les honoraires liés à l'audit des états financiers de ces organismes représentent une somme d'environ 75 000 \$.

En conséquence, mes responsabilités liées à l'audit des états financiers de ces organismes nécessitent à elles seules que mon budget de fonctionnement soit haussé au minimum de 425 000 \$. Cette augmentation ne couvre pas la vérification d'optimisation des ressources et de la conformité réglementaire de ces organismes. Je me permets donc de réitérer ma recommandation de l'an dernier.

Recommandations

Je réitère au conseil municipal d'adopter une motion pour que le budget qui m'est alloué soit calculé sur la base du budget de fonctionnement de la Ville ainsi que de des budgets de l'ensemble des organismes dont j'ai maintenant la responsabilité de vérifier les comptes et affaires.

À défaut, je recommande au conseil municipal d'adopter une motion pour hausser mon budget de 2013 d'un montant de 425 000 \$, sujet à indexation par la suite, afin que je puisse m'acquitter au minimum de mes obligations liées à l'audit des états financiers des organismes susmentionnés.

C. PROCESSUS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS DÉCISIONNELS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Déjà en octobre 2003, la directrice des Affaires juridiques de la Ville informait le directeur général que le règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs était inapplicable au vérificateur général. Elle évoquait, entre autres, les articles 107.1 à 107.16 de la LCV, introduits en décembre 2001 et concernant le vérificateur général, qui s'inscrivent dans un ensemble législatif visant à lui accorder toute l'indépendance administrative dont il doit bénéficier pour s'acquitter adéquatement des fonctions qui sont les siennes. À cet égard, elle ajoutait :

« Nous croyons que l'esprit de ces dispositions et la lettre de certaines d'entre elles s'opposent à ce que le vérificateur général puisse être considéré, aux fins de la délégation de pouvoirs, comme n'importe quel autre fonctionnaire de la Ville. [...] »

Nous sommes d'avis qu'en octroyant l'enveloppe budgétaire minimale au vérificateur et en le rendant responsable de l'application des normes et politiques de la Ville relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières, le législateur lui a conféré un niveau d'autonomie administrative tel que ce dernier est le seul responsable de l'emploi des crédits budgétaires mis à sa disposition. »

D'ailleurs, dans un avis au vérificateur général concernant la gestion des ressources humaines de son Bureau, en juin 2004, la directrice des Affaires juridiques réaffirmait sa position en mentionnant que *« l'indépendance que la loi accorde au vérificateur général s'oppose à un contrôle d'opportunité de ses décisions. Ainsi, le vérificateur général a l'autorité pour prendre toutes les décisions relatives à la gestion des ressources humaines affectées à la vérification. »*

À la suite de ces avis juridiques, un article spécifique a été créé dans le système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) afin de fournir au vérificateur général un outil pour enregistrer ses décisions puisqu'il n'est pas assujéti au règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs.

Certaines circonstances peuvent à l'occasion m'obliger à obtenir une décision du conseil municipal. À l'instar des autres unités administratives de la Ville, l'obtention d'une décision du conseil concernant les affaires de mon Bureau nécessite au préalable la préparation d'un

dossier décisionnel, son inscription à l'ordre du jour et, le cas échéant, une ratification par voie de résolution.

Pour les motifs exposés précédemment, je suis d'avis que les dossiers que je souhaite soumettre au conseil municipal pour décision ne peuvent faire l'objet d'un contrôle d'opportunité au préalable. Sinon, l'indépendance dont jouit le vérificateur général en vertu des dispositions de la LCV se trouverait fortement entravée.

Or, afin de donner suite à ma recommandation³ formulée dans mon rapport de l'an passé au sujet de l'affectation des excédents de crédits de mon budget de fonctionnement, j'ai préparé un dossier décisionnel en 2011 destiné au conseil municipal que la Direction générale a refusé de lui soumettre malgré les diverses tentatives de ma part pour dénouer cette impasse.

Ce refus de la Direction générale constitue, à mon avis, une entrave à mon indépendance à titre de vérificateur général, ce que je dénonce vivement. Je ne crois pas utile d'explicitier ici davantage les tenants et aboutissants de ce dossier, qui sont, par ailleurs, décrits dans le dossier décisionnel n° 1114209003.

Je sollicite donc l'intervention du conseil municipal afin que ce dossier lui soit transmis pour décision et que je puisse lui soumettre, à l'avenir, tout dossier que je juge à-propos sans qu'aucun contrôle d'opportunité préalable ne soit exercé.

Recommandations

Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires afin que :

- **le dossier décisionnel n° 1114209003 portant sur l'affectation des excédents de crédits du budget de fonctionnement du vérificateur général lui soit soumis pour décision dans les meilleurs délais;**
- **le vérificateur général puisse lui soumettre, pour décision, tout dossier qu'il juge à-propos sans qu'aucun contrôle d'opportunité préalable ne soit exercé.**

³ « Je recommande au conseil municipal de prendre les mesures nécessaires afin que l'excédent au budget de fonctionnement du vérificateur général pour l'année 2010 soit affecté à son budget de fonctionnement pour l'année 2011, et qu'il en soit ainsi pour les années subséquentes, le cas échéant. »

D. RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

À la suite des résultats du suivi de mon Bureau des recommandations formulées au cours des années antérieures (section V.1), je porte à l'attention de l'administration municipale deux situations qui me préoccupent.

Premièrement, des recommandations, formulées de 2005 à 2009, n'ont pas été mises en application par les unités d'affaires concernées au terme du processus de suivi de mon Bureau. Deuxièmement, d'autres recommandations, formulées en 2009 et en 2010, n'ont fait l'objet d'aucune action par les unités d'affaires en question, et ce, même si des plans d'action nous avaient initialement été transmis.

Pour ces deux situations, je sollicite l'appui de l'administration municipale pour que les unités d'affaires concernées puissent mettre en œuvre ces recommandations. Comme la majorité de ces recommandations sont majeures, je suis d'avis que leur mise en application pourrait entraîner des améliorations importantes dans la gestion des activités de la Ville.

II. Situation du Bureau du vérificateur général



II.1. État de l'effectif



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

II. SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

II.1. ÉTAT DE L'FFECTIF

Nous avons été témoins, au cours des dernières années, d'une érosion constante fort préoccupante de l'effectif du Bureau du vérificateur général (BVG), en raison de départs à la retraite et de difficultés de recrutement liées notamment à une rémunération peu compétitive avec notre marché de référence.

**Tableau 1 – Évolution de l'effectif
au 31 décembre des années 2002 à 2011**

| Année | Nombre total d'employés* |
|-------|--------------------------|
| 2002 | 41 |
| 2003 | 36 |
| 2004 | 38 |
| 2005 | 37 |
| 2006 | 35 |
| 2007 | 33 |
| 2008 | 28 |
| 2009 | 26 |
| 2010 | 30 |
| 2011 | 33 |

* L'effectif exclue deux professionnels de la vérification libérés à temps plein en raison d'activités syndicales pour les années 2008 à 2010 et un professionnel pour l'année 2011.

Or, parmi les mesures prises pour remédier à ce problème, nous avons été en mesure de procéder, au début de 2010, à la création de postes de professionnels appartenant à une échelle salariale supérieure à celle déjà existante.

Au terme d'une première campagne de recrutement réalisée en juin 2010, le BVG réussissait à combler cinq des neuf postes qui étaient alors vacants. Puis, après une deuxième campagne de recrutement menée en novembre 2010, nous avons réussi à pourvoir tous nos postes, de sorte que le BVG comptait un effectif de 35 ressources au début de l'année 2011. Au cours de cette même année, deux des nouvelles ressources embauchées ont quitté le BVG. Au moment de

mettre sous presse le présent rapport, une autre de ces nouvelles ressources avait quitté le BVG, alors que deux employés étaient sur le point de prendre leur retraite et un troisième était susceptible de la prendre au cours de 2012.

D'ailleurs, l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes et expérimentées au sein de notre Bureau demeurent un défi de tous les instants.

II.2. Indicateurs de performance



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

II.2. INDICATEURS DE PERFORMANCE

Souvent, au cours de nos travaux de vérification, nous constatons l'absence d'indicateurs de performance adéquats, permettant un suivi administratif rigoureux et une reddition de comptes satisfaisante.

Nous croyons opportun de poursuivre la présentation d'indicateurs qui nous paraissent les plus pertinents afin de permettre au lecteur de se faire une opinion sur la performance du Bureau du vérificateur général (BVG) de la Ville de Montréal.

Les indicateurs présentés sont :

- A. Nombre de rapports produits;
- B. Taux d'application des recommandations;
- C. Utilisation du temps;
- D. Accès à l'égalité en emploi;
- E. Résultats financiers.

A. NOMBRE DE RAPPORTS PRODUITS

Tableau 1 – Nombre de rapports produits de 2007 à 2011

| Année de référence | Audit d'états financiers | | | Vérification d'optimisation des ressources et des TI ¹ |
|--------------------|--------------------------|----------------|------------------|---|
| | Total | Année courante | Année précédente | |
| 2007 | 15 | 10 | 5 | 10 |
| 2008 | 17 | 12 | 5 | 8 |
| 2009 | 13 | 11 | 2 | 7 |
| 2010 | 16 | 13 | 3 | 9 |
| 2011 | 10 | 9 | 1 | 12 |

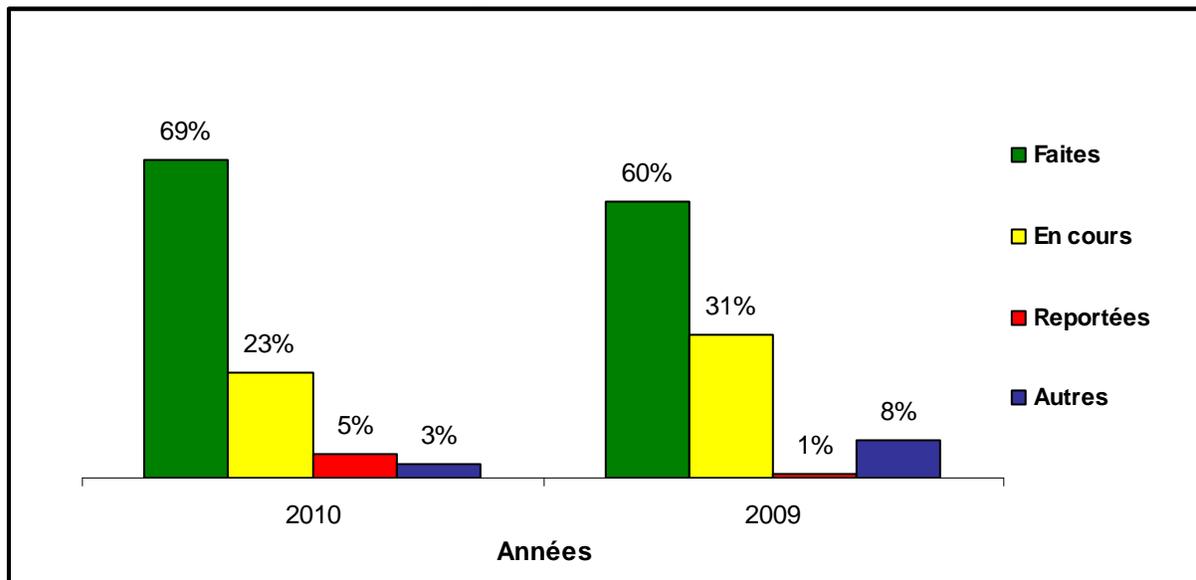
¹ Technologies de l'information.

L'augmentation du nombre de rapports produits pour l'année 2011 dans le domaine de la vérification d'optimisation des ressources et des TI découle d'une augmentation de la capacité de travail du BVG par suite du comblement des postes dont nous faisons état précédemment. En revanche, la diminution du nombre de rapports au chapitre de l'audit d'états financiers s'explique notamment par le fait que les rapports du Vérificateur général liés à la certification

des états financiers de la Ville de Montréal et de la Société de transport de Montréal (STM) n'avaient pas été émis au moment de mettre sous presse le présent rapport, l'audit des états financiers n'étant pas terminé en raison de la nomination tardive par les instances des coauditeurs.

B. TAUX D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Graphique 1 – Taux d'application des recommandations liées à la vérification d'optimisation des ressources et des TI

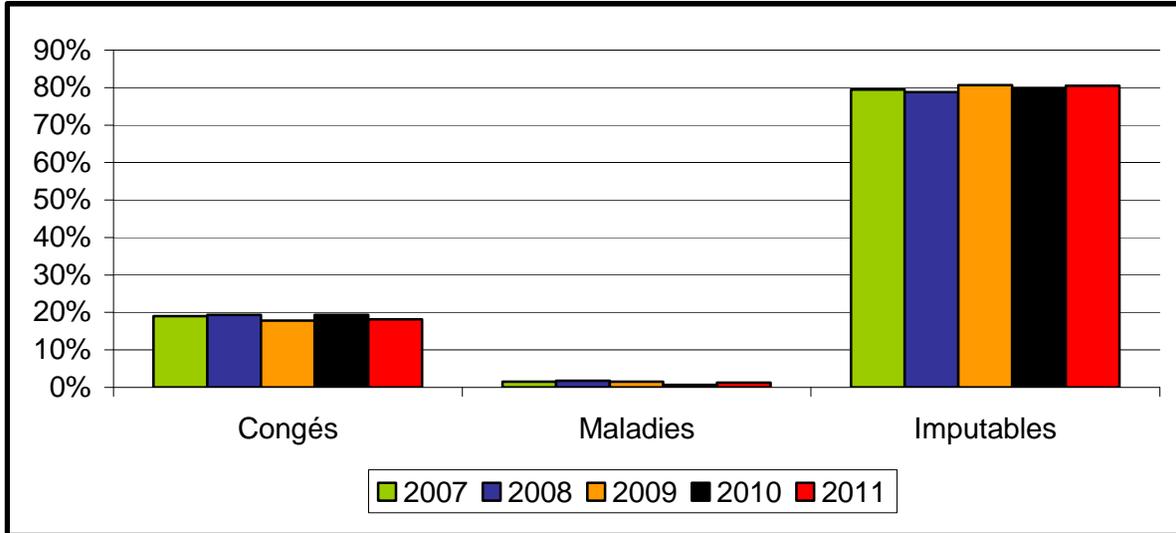


Cet indicateur est particulièrement important, car il permet d'apprécier dans quelle mesure l'administration applique promptement les mesures appropriées pour résoudre les problèmes sous-jacents à nos recommandations. Soulignons que les données présentées dans le graphique 1 illustrent, pour chacune des années au cours desquelles les recommandations ont été formulées, le taux d'application au terme de nos travaux de suivi dans l'année qui suit leur publication.

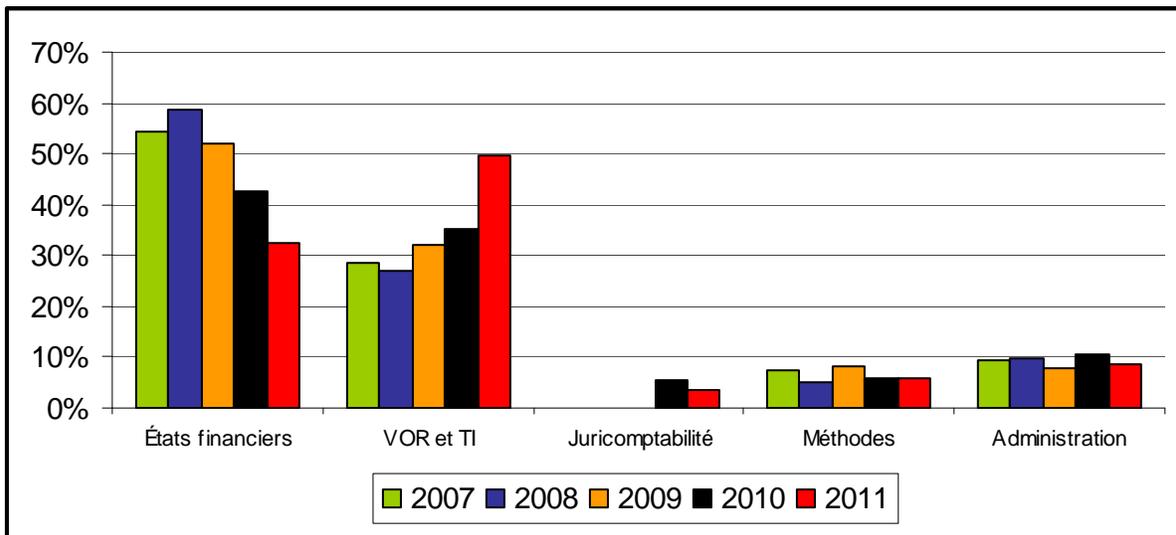
Dans l'ensemble, l'indicateur témoigne d'une performance satisfaisante des unités d'affaires à mettre à exécution nos recommandations.

C. UTILISATION DU TEMPS

Graphique 2 – Répartition des heures totales



Graphique 3 – Répartition des heures imputables



VOR et TI : Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information.
Méthodes : Inclut la recherche comptable, le contrôle de la qualité et la formation.

Les données liées à l'utilisation du temps démontrent que les démarches entreprises par le BVG au cours des dernières années pour revoir le partage des efforts devant être consacrés à l'audit des états financiers avec le vérificateur externe et pour optimiser notre démarche de vérification dans ce domaine ont permis de consacrer davantage d'efforts aux travaux de

vérification d'optimisation des ressources et des TI. L'augmentation marquée des efforts consacrés à ces travaux en 2011 s'explique également par le comblement des postes mentionnés précédemment.

Par ailleurs, ces données témoignent de la poursuite de la mise en place et du développement de l'activité juricomptabilité au sein du BVG au cours de 2011, et ce, bien que la responsabilité de la ligne éthique incombe maintenant au Service du contrôleur général. Rappelons que la juricomptabilité n'est nullement liée à la seule existence de la ligne éthique, car celle-ci ne constitue qu'un instrument pour communiquer à qui de droit des allégations d'actes répréhensibles. D'une part, des employés, des fournisseurs, des élus ou des citoyens peuvent communiquer directement avec le BVG pour nous faire part de préoccupations concernant les affaires de la Ville et des organismes sous son contrôle dans le cadre du mandat qui nous est confié en vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*. D'autre part, dans le contexte de la réalisation de missions d'audit des états financiers, de vérification d'optimisation des ressources ou des TI, nous pouvons constater des indices d'irrégularités ou de fraude qui peuvent justifier d'entreprendre des enquêtes juricomptables.

Tableau 2 – Autres indicateurs liés à l'utilisation du temps

| | Résultats | |
|---|-----------|-------|
| | 2011 | 2010 |
| 1. Taux de roulement du personnel de vérification. | 9,4 % | 3,0 % |
| 2. Taux d'absentéisme (professionnels de la vérification). | 1,3 % | 0,7 % |
| 3. Nombre d'heures consacrées à la formation. | 1 047 | 969 |
| 4. Nombre moyen d'heures de formation par employé. | 33 | 38 |
| 5. Ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale conformément au projet de loi n° 90. L'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %. | 2,9 % | 2,6 % |

Nous observons une hausse significative de notre taux de roulement du personnel en 2011, hausse qui avait d'ailleurs été anticipée dans notre rapport de l'an dernier. Cette hausse s'explique par un départ à la retraite, une mutation et une démission. Pour les motifs mentionnés précédemment, nous prévoyons un taux de roulement semblable pour l'année 2012. Par ailleurs, les autres indicateurs pour 2011 sont comparables à ceux de 2010, si ce n'est d'une hausse notable du taux d'absentéisme. Cette hausse est notamment attribuable à des absences liées à des invalidités de courte durée.

D. ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI

À l'instar de la Ville, le BVG porte une attention particulière aux questions d'égalité en emploi.

D'une part, la répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics* se présentait comme suit, au 31 décembre des trois dernières années :

Tableau 3 – Représentation des groupes visés

| Groupe visé | 2011 | 2010 | 2009 |
|-------------|--------|--------|--------|
| Hommes | 59,4 % | 58,1 % | 64,3 % |
| Femmes | 40,6 % | 41,9 % | 35,7 % |

| Groupe visé | 2011 | 2010 | 2009 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| Autochtones | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Minorités visibles | 6,3 % | 3,2 % | 3,6 % |
| Minorités ethniques | 3,1 % | 0,0 % | 0,0 % |
| Total | 9,4 % | 3,2 % | 3,6 % |

D'autre part, au 31 décembre des trois dernières années, la sous-représentation des groupes visés au sein du BVG se présentait comme suit :

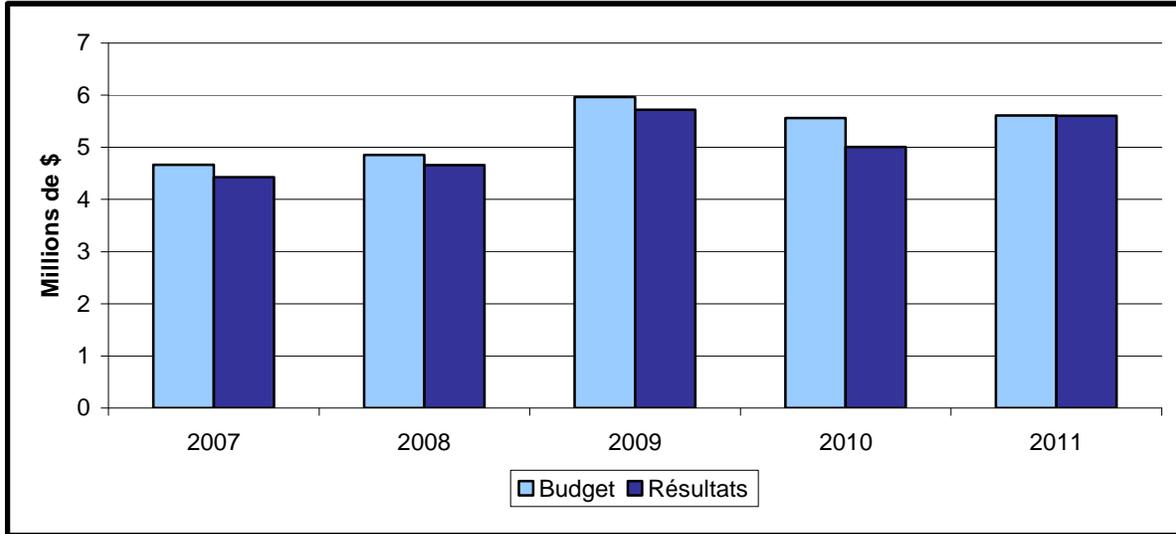
Tableau 4 – Sous-représentation des groupes visés

| Groupe visé | 2011 | | 2010 | | 2009 | |
|---------------------|------------------|-----|------------------|-----|------------------|-----|
| | N ^{bre} | % | N ^{bre} | % | N ^{bre} | % |
| Femmes | 0 | 0,0 | 1 | 3,2 | 2 | 7,1 |
| Autochtones | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Minorités visibles | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Minorités ethniques | 1 | 3,1 | 1 | 3,2 | 1 | 3,6 |

Nous observons que les résultats de la campagne de recrutement de juin 2010 ont permis, d'une part, d'améliorer sensiblement la représentation des femmes au sein de notre effectif et, d'autre part, de contribuer à augmenter de façon notable la représentation des minorités visibles et des minorités ethniques.

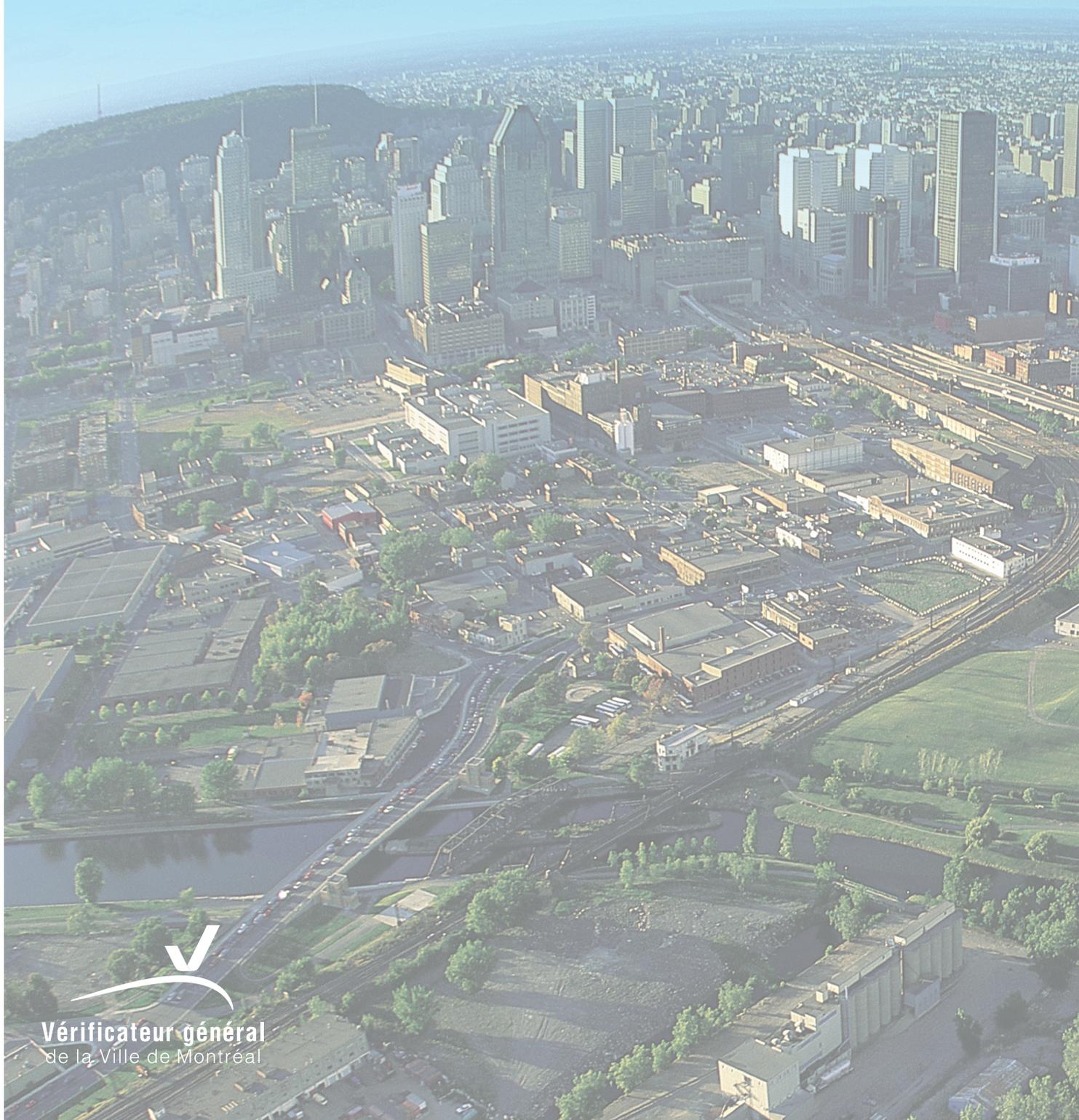
E. RÉSULTATS FINANCIERS

Graphique 4 – Budget et résultats financiers



Le dernier indicateur porte sur les résultats financiers du BVG. Rappelons que l'importante augmentation de notre budget en 2009 découle essentiellement des vérifications particulières demandées par le conseil municipal concernant la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) et le projet sur les compteurs d'eau dans les ICI et l'optimisation du réseau. De même, notre budget pour l'année 2010 comprend une somme particulière additionnelle de 650 000 \$ qui nous avait été attribuée par le comité exécutif pour couvrir les coûts d'exploitation de la ligne éthique du Vérificateur général. Par ailleurs, au budget initial de 5,024 M\$ alloué au vérificateur général pour l'année 2011, soit le minimum prévu par la loi, se sont ajoutés un montant de 0,151 M\$, représentant le remboursement du coût de la rémunération des professionnels du BVG libérés à temps plein pour des activités syndicales, et un montant de 0,147 M\$, pour couvrir le coût du traitement des signalements qui étaient en cours au moment du transfert de la ligne éthique au Service du contrôleur général. De plus, nous avons comptabilisé à notre budget 2011 une somme additionnelle de 0,293 M\$ représentant l'excédent de notre budget pour l'année 2010 qui aurait dû être affecté à notre budget 2011 en raison des motifs évoqués au chapitre 1 intitulé « Commentaires et recommandations du vérificateur général ».

III. Reddition de comptes de la juricomptabilité



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

III. REDDITION DE COMPTES DE LA JURICOMPTABILITÉ

A. MISE EN CONTEXTE

En 2010, le Bureau du vérificateur général (BVG) mettait sur pied une unité ayant pour mission d'assurer la gestion de la ligne éthique du Vérificateur général et la prestation de services spécialisés en matière de juricomptabilité aux autres unités du BVG au regard d'indices d'irrégularités ou de fraudes issus des missions de vérification et d'allégations reçues par le BVG.

Bien que la responsabilité de la gestion de la ligne éthique incombe maintenant au Service du contrôleur général, rappelons que celle-ci ne constitue qu'un instrument pour communiquer à qui de droit des allégations d'actes répréhensibles. En outre, les activités de juricomptabilité sont comprises dans le mandat qui est confié au Vérificateur général en vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*. Qui plus est, le Vérificateur général est la seule instance de la Ville qui jouisse de la pleine indépendance pour enquêter sur des indices ou des allégations d'irrégularités ou de fraudes en rapport avec la gestion des affaires de la Ville et des organismes sous son contrôle.

Soulignons toutefois que le champ d'intervention de l'unité juricomptabilité ne comprend pas les allégations qui ont trait à des manquements aux diverses conventions collectives ou à toute autre question liée à la gestion des ressources humaines.

B. TRAITEMENT DES ALLÉGATIONS

Les allégations reçues sont traitées sous la responsabilité de l'équipe de juricomptabilité et sont traitées en fonction de critères de priorité. Chacune des allégations fait l'objet d'un dossier rigoureusement documenté et sécurisé.

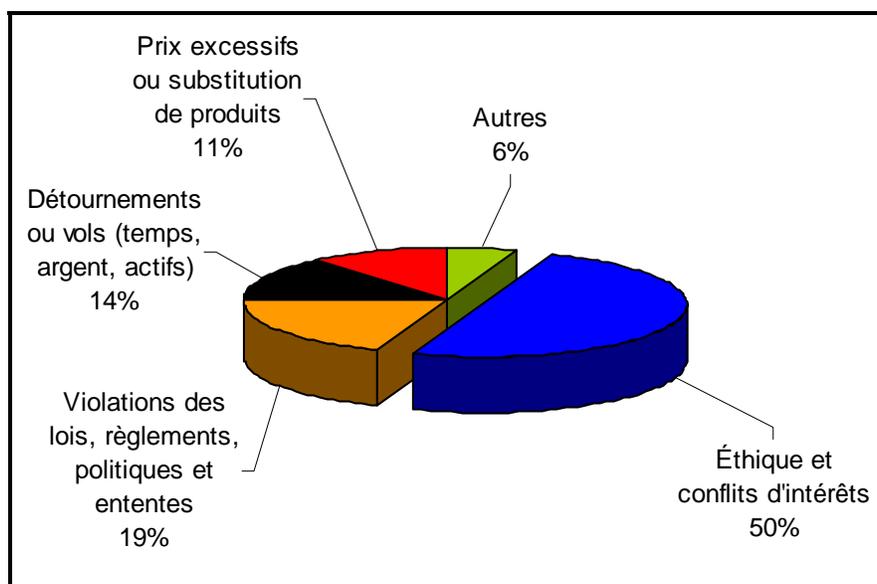
Toute allégation reçue est soumise à une évaluation préliminaire afin d'établir la pertinence d'entreprendre une enquête. Cette pertinence est notamment fonction de la nature de l'allégation, du caractère probant des renseignements signalés et des risques en cause.

S'il s'avère pertinent d'entreprendre une enquête, celle-ci est réalisée en conformité avec les pratiques reconnues en matière de juricomptabilité. Au terme de l'enquête, un rapport juricomptable peut être émis afin que les mesures qui s'imposent soient prises par l'administration. Dans les cas d'indices d'actes criminels, les résultats de nos travaux sont communiqués aux autorités policières.

C. STATISTIQUES

En 2011, nous avons analysé 36 allégations. Dans le graphique 1, les allégations reçues en 2011 sont classées selon leur type.

**Graphique 1 – Récapitulatif des allégations reçues en 2011
Par type**



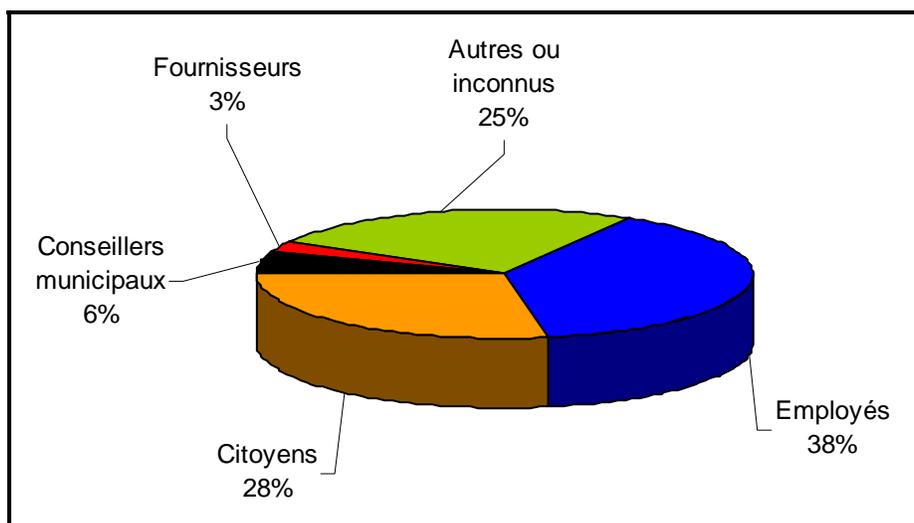
La plupart des allégations reçues portent sur des conflits d'intérêts et des problèmes liés à l'éthique. Les allégations décrivent des comportements contraires à l'éthique ou malhonnêtes ainsi que des situations ou des actions d'employés de la Ville qui seraient contraires aux intérêts de celle-ci. Dans la section qui suit, nous résumerons certaines des allégations que nous avons reçues.

Environ la moitié des allégations nous ont été communiquées de façon anonyme (17, soit 47 %). Il est important de rappeler que nous garantissons la confidentialité aux divulgateurs

qui acceptent de donner leur identité. Dans la mesure du possible, ils sont protégés contre toute forme de représailles éventuelles. Lorsqu'un requérant se nomme, il devient plus facile pour nous d'obtenir des renseignements supplémentaires qui sont essentiels à la poursuite de nos enquêtes. Pour cinq allégations qui nous ont été communiquées, l'information obtenue était imprécise ou insuffisante pour que l'on puisse même entreprendre une analyse préliminaire. Ces dossiers ont donc été fermés.

Le graphique 2 présente les sources des allégations reçues. Nous observons que les deux tiers des allégations reçues proviennent d'employés ou de citoyens (24 sur 36).

**Graphique 2 – Récapitulatif des allégations reçues en 2011
Par source**



Parmi les allégations reçues, 14 dossiers sont présentement actifs. Ils font actuellement l'objet d'analyses plus étendues ou sont étudiés dans le but de réaliser des missions de vérification futures et planifiées. En revanche, 22 dossiers ont été fermés. De ce nombre, deux allégations se sont avérées fondées ou en partie fondées au terme de nos travaux d'enquête. Quant aux 20 autres dossiers, ils ont été fermés soit en raison d'insuffisance de preuves, soit parce qu'aucune conclusion n'était requise¹. Le tableau 1 présente l'état de traitement des allégations reçues en 2011.

¹ Par exemple, lorsque les allégations sont sans objet compte tenu des questions d'irrégularités ou de fraudes en rapport à la gestion des affaires de la Ville et des organismes sous son contrôle.

**Tableau 1 – Récapitulatif des allégations reçues en 2011
Par statut de traitement**

| Statut | Nombre d'allégations |
|---------------------------------------|----------------------|
| Fermés | 22 |
| • <i>Fondées ou en partie fondées</i> | 2 |
| • <i>Insuffisance de preuves</i> | 6 |
| • <i>Conclusions non requises</i> | 14 |
| En cours | 14 |
| Total | 36 |

D. EXEMPLES D'ALLÉGATIONS REÇUES

Voici quelques exemples d'allégations qui nous ont été communiquées. Il est important de préciser que ces allégations n'ont pas nécessairement été confirmées par nos vérifications à ce stade.

Tableau 2 – Exemples d'allégations reçues

| Type d'allégation | Exemples de signalement |
|---|--|
| Détournements ou vols (temps, argent, actifs) | <ul style="list-style-type: none"> • Demande de vérification portant sur la conformité des dépenses d'un organisme par rapport aux ententes de services et aux subventions reçues de la Ville. • Allégation de vol de temps d'un employé. • Allégation d'utilisation à des fins personnelles d'un véhicule de la Ville. |
| Éthique, conflits d'intérêts | <ul style="list-style-type: none"> • Allégation de népotisme et de conflit d'intérêts au moment de l'octroi d'un contrat sans appel d'offres. • Allégation de conflit d'intérêts d'un membre du comité de sélection lié à un appel d'offres pour l'octroi d'un contrat de services professionnels. • Allégation de favoritisme dans l'accord d'une subvention à un organisme. |
| Prix excessifs ou substitution de produits, commissions secrètes ou pots-de-vin | <ul style="list-style-type: none"> • Allégation de collusion entre soumissionnaires, de truquage d'offres, de suppression de soumissions ou d'abstention. • Allégation de non-conformité du processus d'octroi de contrat et de corruption. • Allégation de gaspillage de fonds publics par un mandataire de la Ville. |
| Contraventions aux lois, règlements et politiques | <ul style="list-style-type: none"> • Examen des conditions et privilèges accordés à un employé dans le contexte d'une formation externe. |

IV. Audit d'états financiers



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

IV.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

IV. AUDIT D'ÉTATS FINANCIERS

IV.1. ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL

La *Charte de la Ville de Montréal* et la *Loi sur les cités et villes* (LCV) prévoient respectivement que les états financiers de la municipalité doivent être déposés au Greffe de la Ville avant le 31 mars qui suit l'exercice clos et au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), dans le formulaire prescrit, avant le 30 avril.

Au moment de mettre sous presse le présent rapport, les états financiers de la Ville n'étaient pas encore déposés, leur audit n'étant pas terminé en raison de la nomination tardive par les instances de notre coauditeur.

IV.2. États financiers des autres organismes municipaux



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

IV.2. ÉTATS FINANCIERS DES AUTRES ORGANISMES MUNICIPAUX

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en vigueur au 31 décembre 2011, nous devons procéder à l'audit des états financiers des organismes de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- Elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
- La municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
- La municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.

Le tableau 1 de la page qui suit présente les autres organismes municipaux pour lesquels nous devons produire des rapports sur leurs états financiers et indique les rapports émis au 30 avril 2012 pour les exercices clos au cours des années 2010 et 2011.

**Tableau 1 – Autres organismes municipaux concernés par la LCV
et rapports produits sur leurs états financiers au 30 avril 2012**

| Autres organismes municipaux | Exercice clos au cours de l'année | |
|--|-----------------------------------|------|
| | 2011 | 2010 |
| Anjou 80 | | |
| Bixi Toronto Inc. | | |
| Commission des services électriques de Montréal | | |
| Conseil des arts de Montréal | | |
| Conseil interculturel de Montréal | | |
| Corporation d'habitation Jeanne-Mance | | |
| Fiducie du Technoparc Montréal | | |
| Office de consultation publique de Montréal | | |
| Office municipal d'habitation de Montréal | | |
| Société de gestion Marie-Victorin | | |
| Société de gestion NauBerges de Lachine | | |
| Société de jalonnement dynamique de Montréal | | |
| Société de transport de Montréal | | |
| Société de vélo en libre-service | | |
| Société en commandite Stationnement de Montréal | | |
| Société d'habitation et de développement de Montréal | | |
| Société du parc Jean-Drapeau | | |
| Technoparc Montréal | | |

Rapports produits entre le 12 mai 2011 et le 30 avril 2012 (référence : rapport annuel 2011).

Rapports produits antérieurement au 12 mai 2011 (référence : rapport annuel 2010).

Aucun rapport à produire, organismes ajoutés à notre périmètre comptable en 2011.

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

V.1. Suivi des recommandations des années antérieures



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

V. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

V.1. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES

Le pourcentage des recommandations du Vérificateur général qui ont fait l'objet de mesures correctives concrètes est un indicateur essentiel pour s'assurer que les services et les arrondissements appliquent promptement ses recommandations.

La politique du Bureau du vérificateur général (BVG) est d'amorcer le suivi des recommandations au cours de l'année qui suit leur parution dans le rapport annuel. Le cycle du suivi des recommandations d'une année donnée s'échelonne généralement sur un horizon n'excédant pas trois ans, sauf dans des circonstances très particulières où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une ou deux années additionnelles.

Le résultat des suivis effectués en ce qui a trait aux recommandations formulées dans les rapports annuels de 2005 à 2010 est présenté dans le tableau 1, à l'exception des suivis liés aux recommandations concernant la Société de transport de Montréal (STM), que nous commentons distinctement à la fin de la présente section.

Tableau 1 – Résultat des suivis des recommandations

| Statut des recommandations | N ^{bre} de recommandations par année | | | | | | |
|--|---|------------|------------|-----------|------------|------------|--------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
| Fait | 182 | 228 | 159 | 62 | 173 | 121 | 925 |
| En cours | – | – | 12 | 3 | 88 | 40 | 143 |
| Reporté | – | – | – | 2 | 3 | 8 | 13 |
| Annulé | 6 | – | 2 | 1 | 6 | – | 15 |
| Non fait | 9 | 13 | 7 | 2 | 1 | – | 32 |
| Périmé | 3 | 3 | 2 | 1 | – | – | 9 |
| Autre* | – | – | – | – | 15 | 6 | 21 |
| Total des recommandations formulées | 200 | 244 | 182 | 71 | 286 | 175 | 1 158 |

* Nouvelle recommandation.

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations formulées en 2010, celles dont le statut est considéré comme « fait » ou « en cours » représentent une proportion de 92 % par rapport à un objectif annuel fixé à 80 % par l'administration municipale.

Pour l'ensemble des recommandations formulées depuis 2005, le suivi réalisé en mars et en avril 2012 démontre que 925 d'entre elles sont faites, dont 198 l'ont été au cours des 12 derniers mois. Ainsi, sur une base cumulative (depuis six ans), ce sont près de 80 % des recommandations qui sont faites, alors que 12 % sont en cours. En ce qui a trait au statut « fait », il s'agit du taux le plus élevé des six dernières années.

Néanmoins, le résultat de notre suivi montre que 41 de nos recommandations n'ont pas été mises en application pour les années 2005 à 2010. De celles-ci, 32 sont non faites et 9 sont périmées (voir le tableau 2). Bien que, conformément à notre méthodologie, notre cycle de suivi pour ces recommandations soit terminé, nous demandons tout de même à la Direction générale de voir à la mise en œuvre de ces recommandations par les unités concernées. Il va sans dire que cet exercice devra être réalisé à la lumière des changements survenus autant en ce qui concerne la structure organisationnelle que les systèmes de gestion.

Pour les 21 autres recommandations, dont le statut (« autre », nouvelle recommandation) n'a jamais été actualisé, aucune action n'a été posée par les unités concernées, et ce, même si des plans d'action nous avaient initialement été transmis. À cet égard, nous sollicitons de nouveau l'appui de la Direction générale pour qu'elle intervienne auprès de ces unités d'affaires afin que des gestes concrets soient démontrés.

Comme la majorité de ces recommandations sont majeures (soit 40 sur 62), leur mise en application pourrait entraîner des améliorations importantes dans la gestion des activités de la Ville.

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.1. Suivi des recommandations des années antérieures

**Tableau 2 – Détail des recommandations de 2005 à 2010
dont les statuts sont « non fait », « périmé » et « autre »**

| Unité d'affaires Titre du rapport | Rapport annuel | Statut des recommandations | | | Catégorie des recommandations | |
|--|-------------------|-------------------------------|----------|--------------------|----------------------------------|----------------|
| | | Non fait | Périmé | Autre ¹ | Majeure | Non majeure |
| Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville | | | | | | |
| Estimation des coûts de contrats d'exécution des travaux | 2006 | 3 | | | 2 | 1 |
| Arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce | | | | | | |
| Gestion des matières résiduelles (recyclables) | 2005 | | 2 | | 1 | 1 |
| Arrondissement de Lachine | | | | | | |
| Gestion des matières résiduelles (recyclables) | 2005 | 1 | 1 | | 1 | 1 |
| Arrondissement de Montréal-Nord | | | | | | |
| Gestion de l'entretien des immeubles | 2005 | 2 | | | | 2 |
| Arrondissement de Verdun | | | | | | |
| Gestion de l'entretien des immeubles | 2005 | 6 | | | 4 | 2 |
| Estimation des coûts de contrats d'exécution des travaux | 2006 | 2 | | | 1 | 1 |
| Courrier électronique à la Ville de Montréal | 2006 | | 2 | | | 2 |
| Gestion de la flotte de véhicules | 2009 | | | 14 | 6 | 8 |
| Service du capital humain | | | | | | |
| Gestion de la prévention de la santé et sécurité au travail | 2006 | | 1 | | 1 | |
| SCARM² – Direction de l'approvisionnement | | | | | | |
| Entente d'achat collective pour la fourniture et le service de distribution d'articles de bureau | 2010 | | | 2 | 2 | |
| SCARM² – Division des relations avec les citoyens – 311 | | | | | | |
| Gestion des demandes de travail (GDT) | 2008 | 2 | | | 1 | 1 |
| SCARM² – Direction des stratégies et des transactions immobilières | | | | | | |
| Projet Faubourg Contrecoeur | 2009 | | | 1 | 1 | |
| Projet Faubourg Saint-Laurent – Vente du terrain de la phase III | 2010 | | | 2 | 2 | |
| Direction générale | | | | | | |
| Processus de vérification des relevés mensuels de la CSST et assignations temporaires | 2006 | 1 | | | 1 | |
| Projet d'impartition des services de télécommunications | 2009 | 1 | | | 1 | |
| Direction générale – Greffe | | | | | | |
| Courrier électronique à la Ville de Montréal | 2006 | 1 | | | 1 | |
| Suivi des recommandations des commissions permanentes (conseil municipal et d'agglomération) | 2007 | 3 | | | 3 | |
| SDO³ – Direction de l'environnement et du développement durable | | | | | | |
| Gestion des sols contaminés | 2008 | | 1 | | | 1 |
| SDO³ – Direction du développement économique et urbain | | | | | | |
| Projets de développement au Quartier des spectacles | 2010 | | | 1 | | 1 |
| SDO³ – Administration | | | | | | |
| Projets de développement au Quartier des spectacles | 2010 | | | 1 | 1 | |
| Service de l'eau | | | | | | |
| Réhabilitation des infrastructures de l'eau | 2006 | 2 | | | 2 | |
| Service de police de la Ville de Montréal | | | | | | |
| Plan de continuité de services – sécurité civile | 2007 | 2 | | | 2 | |
| Service de sécurité incendie de Montréal | | | | | | |
| Activités de prévention des incendies | 2007 | 1 | 2 | | 3 | |
| Plan de continuité de services – sécurité civile | 2007 | 1 | | | 1 | |
| Service des technologies de l'information | | | | | | |
| Environnement des centres de traitement de l'information | 2006 | 2 | | | 1 | 1 |
| Courrier électronique à la Ville de Montréal | 2006 | 2 | | | 2 | |
| Total des recommandations | | 32 | 9 | 21 | 40 | 22 |
| | | 62 | | | 62 | |

¹ Nouvelle recommandation.

² Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles.

³ Service du développement et des opérations.

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.1. Suivi des recommandations des années antérieures

Par ailleurs, nous avons également effectué le suivi des recommandations découlant de missions de vérification concernant la STM. Ces missions portaient sur des tests d'intrusion physique dans ses installations et sur la commande centralisée du métro de Montréal. Les résultats de ce suivi sont présentés distinctement étant donné que la STM n'est pas assujettie aux modalités de reddition de comptes établies en cette matière par l'administration municipale, mais plutôt à celles fixées par son conseil d'administration. Le résultat du suivi des 17 recommandations émises dans le contexte de ces missions est présenté dans le tableau 3.

**Tableau 3 – Résultat du suivi des recommandations
des missions concernant la STM**

| Statut des recommandations | N ^{bre} de recommandations |
|--|-------------------------------------|
| | 2010 |
| Fait | 5 |
| En cours | 9 |
| Reporté | 3 |
| Total des recommandations formulées | 17 |

V.2.

**Application du *Règlement*
sur la salubrité, l'entretien
*et la sécurité des logements***



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 67 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 70 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 71 |
| 3.1. | Localisation des logements locatifs à problèmes sur le territoire montréalais et stratégie d'intervention..... | 71 |
| 3.2. | Suivi des activités..... | 84 |
| 3.3. | Objectifs, indicateurs de performance et mécanismes de reddition de comptes..... | 111 |
| 4. | ANNEXE..... | 122 |
| 4.1. | Analyse comparative des stratégies d'intervention préconisées par des villes nord-américaines..... | 122 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|------|---|-------|---|
| RRVM | règlements refondus de la Ville de Montréal | SMVTP | Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine |
| SCH | Service du capital humain | SSIM | Service de sécurité incendie de Montréal |
| SDO | Service du développement et des opérations | | |

V.2. APPLICATION DU *RÈGLEMENT SUR LA SALUBRITÉ, L'ENTRETIEN ET LA SÉCURITÉ DES LOGEMENTS*

1. INTRODUCTION

Parmi les orientations et les stratégies préconisées par la Ville de Montréal (la Ville) en vue d'améliorer l'habitat et le cadre de vie des Montréalais, l'état des logements constitue un enjeu important. En effet, la Ville fait face à des situations où l'état des logements est tel qu'il présente des risques pour la santé et la sécurité des occupants ou des citoyens, brimant ainsi leurs conditions de vie.

La *Loi sur les compétences municipales* (LRQ¹, chapitre C-47.1) confère à la Ville les compétences en matière de salubrité et permet l'adoption d'un cadre réglementaire afférent. À cet effet, dans la foulée des événements qui ont suivi la réorganisation municipale, survenue en 2002, un nouveau règlement intitulé *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements* (03-096) (le Règlement) a été adopté par le conseil municipal le 16 juin 2003 à la suite d'une étude publique. Ce règlement, qui a remplacé celui qui existait au sein de l'ancienne Ville de Montréal et ceux de certains arrondissements issus des ex-villes de banlieue, est applicable à l'ensemble du territoire de la Ville. Il vise les bâtiments résidentiels ainsi que leurs hangars, balcons, garages, abris automobiles et remises.

Par salubrité, on entend l'ensemble des conditions rendant un logement propre à l'habitation. Ainsi, le Règlement précise, entre autres, les normes minimales liées à l'entretien, aux dimensions du logement, à l'éclairage et à la ventilation, aux appareils sanitaires et à la plomberie, aux installations électriques et au chauffage. Il vise à éliminer les problèmes tels que : malpropreté, vermine, insectes et rongeurs, mauvaises odeurs et vapeurs toxiques, infiltrations d'eau, humidité et détérioration du logement. Ce règlement procure aux représentants municipaux, en l'occurrence les inspecteurs, les pouvoirs nécessaires pour faire corriger une situation qui met en danger la santé ou la sécurité des occupants ou des citoyens (p. ex. un garde-corps manquant, un escalier

¹ Lois refondues du Québec.

instable, un mur dangereux, un bâtiment vacant à barricader). Il prévoit notamment la possibilité de sévir plus efficacement par l'imposition d'amendes considérables liées aux infractions, en ordonnant l'évacuation d'un logement ou d'un bâtiment ou en réalisant les travaux en lieu et place d'un propriétaire.

En vertu du *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement (02-002)*, le conseil municipal a délégué à chacun des 19 arrondissements la responsabilité d'assurer l'application dudit règlement (03-096) sur son territoire. Dans la plupart des arrondissements, c'est la Division des permis et des inspections relevant de la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises qui est responsable de l'application de ce règlement.

Pour sa part, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), qui existait à l'époque, avait pour responsabilité de soutenir les arrondissements dans l'application du règlement, notamment :

- en offrant de la formation aux principaux intervenants concernés (p. ex. la formation des inspecteurs quant au contenu du règlement et son application);
- en fournissant sur demande son expertise pour les cas plus complexes nécessitant la mise en œuvre de mesures exceptionnelles (p. ex. la réalisation des travaux nécessaires en lieu et place du propriétaire).

Précisons dès maintenant que le SMVTP a été aboli au printemps 2010. De ce fait, les responsabilités qu'il assumait au regard de la salubrité des logements ont été transférées à la Direction de l'habitation (Division de la salubrité) relevant du Service du développement et des opérations (SDO).

À la suite des trois premières années d'application du règlement, l'administration municipale a voulu en évaluer les retombées. Ainsi, à l'automne 2006, elle confiait le mandat à la Commission sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif² du conseil municipal de procéder à des audiences publiques sur le bilan 2003-2006, préparé par le SMVTP, concernant l'application du règlement. Les résultats de ces audiences publiques ont fait ressortir qu'il existait toujours, en 2006,

² Maintenant connue sous l'appellation « Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation ».

des situations où des citoyens devaient vivre dans des logements insalubres malgré le fait que la Ville se soit munie en 2003 d'un règlement dotant les arrondissements de normes claires et de pouvoirs importants en vue d'améliorer la qualité des logements sur le territoire montréalais. Il a donc été recommandé au comité exécutif de la Ville et au conseil municipal de consacrer les ressources humaines et financières nécessaires à l'application rigoureuse du Règlement, afin d'assurer aux citoyens montréalais des conditions de logement adéquates.

Conséquemment, l'administration municipale a jugé prioritaire de renforcer l'action municipale afin d'atteindre ses objectifs en matière de salubrité des logements, et le SMVTP a été mandaté afin de mettre en œuvre un plan d'action visant à soutenir les arrondissements dans l'application de la réglementation. Ainsi, le 13 juin 2007, le comité exécutif de la Ville adoptait le Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements, lequel décrivait l'intervention du SMVTP au regard de l'application du Règlement, et consentait d'y injecter un million de dollars par année pour la durée du Plan d'action s'échelonnant de juillet 2007 à juillet 2010. Le budget d'un million de dollars par année devait notamment servir à prendre en charge le salaire de l'équipe d'inspection, les frais à encourir pour le relogement des occupants ainsi que le coût des travaux à réaliser en lieu et place du propriétaire (environ 300 000 \$). Ce plan d'action prévoyait, entre autres, que le SMVTP devenait responsable de l'application du Règlement pour les situations complexes, notamment les cas les plus lourds d'insalubrité pour lesquels les actions nécessaires dépassaient la capacité normale d'intervention des arrondissements au regard, notamment, du nombre de logements à inspecter, de l'ampleur et de la nature des problèmes détectés ou du manque de collaboration des propriétaires. C'est donc sur la base d'une entente de collaboration à caractère contractuel (protocole d'entente) avec les arrondissements concernés que les rôles et responsabilités ont été déterminés et que le SMVTP a pu intervenir pour réaliser l'inspection systématique d'une série de logements et d'immeubles particulièrement désignés dans l'entente, lesquels présentaient des problèmes plus aigus d'insalubrité. Initialement, il était estimé que l'équipe du SMVTP pourrait inspecter jusqu'à 10 000 logements au cours des trois années de l'opération. Au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, des protocoles d'entente avaient été conclus avec 14 arrondissements pour 581 bâtiments représentant un total de

10 587 logements à inspecter sur trois ans. De plus, bien que le Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements soit échu depuis juillet 2010, les documents budgétaires du SDO confirment que la Direction de l'habitation continuera à inspecter tous les logements pour lesquels une entente a été conclue avec un arrondissement en 2011 et à effectuer les réinspections nécessaires. Ainsi, pour la période allant de 2011 à 2013, une cible visant à inspecter 2 000 nouveaux logements annuellement a été fixée.

Année après année, des facteurs économiques et sociaux continuent d'accentuer les problèmes d'habitabilité à Montréal, où 66 % des ménages sont locataires. Or, deux mouvements se dessinent. D'une part, le bassin des locataires est de plus en plus alimenté par des ménages à faibles revenus³. D'autre part, peu de logements locatifs ont été construits à Montréal au cours des dernières années. Conséquemment, le parc locatif montréalais vieillit et la rareté des logements locatifs engendre une hausse ininterrompue des loyers (hausse cumulative des loyers supérieure à 30 % depuis l'an 2000, alors que l'inflation n'avoisine qu'environ 20 % pour la même période⁴). Ces facteurs augmentent donc la vulnérabilité d'un nombre de plus en plus élevé de citoyens en limitant leurs choix d'habitation et en les exposant à des conditions d'habitation qui se dégradent de plus en plus. Dans ces circonstances, bien que le Règlement ne soit pas le seul moyen permettant d'améliorer l'habitat et le cadre de vie des Montréalais, il constitue néanmoins un levier de taille en vue d'inciter les propriétaires à prendre action pour améliorer l'état de leurs logements et, plus particulièrement, ceux destinés à la location, d'où l'importance d'assurer l'application rigoureuse du Règlement.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Cette vérification avait pour objectif de s'assurer que les unités d'affaires concernées ont mis en œuvre les mesures appropriées pour que l'application du Règlement ainsi que du Plan d'action le soutenant atteigne les objectifs poursuivis au regard du respect

³ *Profil statistique en habitation de l'agglomération de Montréal*, Direction de l'habitation, SMVTP, mai 2009, p. 4 et 16.

⁴ *L'Observateur du logement au Canada, indicateurs du marché de l'habitation*, Montréal, 1990-2009, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2010.

des conditions de logement minimales pour tous et l'amélioration de la qualité des logements.

Plus particulièrement, nos travaux de vérification ont été orientés vers les logements destinés à la location et ont porté sur les éléments qui suivent :

- La localisation des logements locatifs qui posent des problèmes sur le territoire montréalais en matière de salubrité, de déficit d'entretien et de sécurité et les stratégies d'intervention préconisées pour assurer le respect de la réglementation;
- Le suivi des activités d'inspection réalisées;
- Les objectifs, les indicateurs de performance et les mécanismes de reddition de comptes.

Nos travaux de vérification ont été réalisés auprès de la Division de la salubrité relevant de la Direction de l'habitation du SDO et auprès de la Division des permis et des inspections relevant de la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de chacun de ces arrondissements : Ville-Marie, Montréal-Nord, Le Sud-Ouest et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Même s'ils ne faisaient pas l'objet de nos travaux de vérification, le Service de sécurité incendie de Montréal (SSIM) et le Service du capital humain (SCH) ont également fourni des renseignements qui ont été considérés dans le présent rapport. Ces travaux amorcés en juin 2011 ont porté sur la période s'échelonnant de janvier 2007 à août 2011, mais ont également tenu compte des renseignements qui nous ont été transmis jusqu'au 16 décembre 2011. Aux fins de comparaison, certaines données antérieures à ces années ont également été considérées.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. LOCALISATION DES LOGEMENTS LOCATIFS À PROBLÈMES SUR LE TERRITOIRE MONTRÉLAIS ET STRATÉGIE D'INTERVENTION

3.1.A. Contexte et constatations

Afin de favoriser des interventions efficaces pour l'atteinte des objectifs de l'administration municipale au regard de l'amélioration des conditions et de la qualité

des logements sur le territoire de la Ville, il importe de mettre en œuvre les mesures nécessaires afin que les principaux intervenants municipaux concernés puissent disposer d'un portrait global leur permettant de localiser et de caractériser, sur leur territoire respectif, les logements touchés par la présence de mauvaises conditions. Cette connaissance de la localisation des logements locatifs en mauvais état et de l'ampleur des problèmes de salubrité ou de sécurité qui y sévissent représente sans contredit un point d'appui important en vue d'orienter les interventions vers les priorités et ainsi contribuer à de meilleures conditions de vie pour les occupants. En bout de piste, une bonne connaissance de l'état des logements sur le territoire, alliée d'une stratégie d'intervention efficace en matière de lutte contre l'insalubrité, devrait permettre d'évaluer dans le temps la mesure avec laquelle les efforts investis portent leurs fruits.

Selon les plus récentes statistiques compilées par la Direction de l'habitation, en mai 2009, des 743 235 logements répertoriés sur le territoire de la Ville, 487 605 sont destinés au marché locatif. De ce nombre, 434 724 sont des logements locatifs privés, alors que 52 881 sont des logements sociaux et communautaires. Ces derniers regroupent, entre autres, des habitations à loyer modique, telles que celles appartenant à l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) et à la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), et des logements en coopérative d'habitation⁵.

À l'heure actuelle, environ 80 % du parc locatif de la Ville date de plus de 30 ans et fait face à de multiples besoins de rénovation. Selon le dernier recensement de Statistique Canada, effectué en 2006, 11 % des logements locatifs montréalais avaient besoin de réparations majeures (p. ex. la plomberie ou les installations électriques défectueuses; la présence d'infiltration d'eau et de moisissure; la charpente des murs, des planchers ou des plafonds en état de détérioration qui comporte des risques pour la sécurité des occupants et des citoyens), soit une augmentation d'environ 2 % depuis le recensement précédent réalisé en 2001⁶.

Pour les unités d'affaires visées par nos travaux de vérification, nous avons voulu nous enquerir de la stratégie d'intervention préconisée pour assurer l'application du Règlement et, simultanément, de la mesure avec laquelle cette stratégie d'intervention

⁵ *Profil statistique en habitation de l'agglomération de Montréal*, Direction de l'habitation, SMVTP, mai 2009.

⁶ *Idem.*

était orientée, en fonction de la connaissance du territoire ainsi que de la caractérisation des logements aux prises avec des problèmes de salubrité ou de sécurité.

D'entrée de jeu, rappelons que la Direction de l'habitation, de qui relève la Division de la salubrité, intervient en appui aux arrondissements pour réaliser, entre autres, l'inspection des logements particulièrement désignés dans les ententes de collaboration conclues avec les arrondissements (conformément au Plan d'action établi en 2007). Ces cas pour lesquels l'intervention du service central est sollicitée présentent généralement des situations plus complexes, autant sur le plan de l'ampleur que du nombre de logements à inspecter, pour lesquelles des actions dépassant parfois la capacité normale d'intervention des arrondissements sont nécessaires (p. ex. un nombre d'inspecteurs insuffisant pour assurer le suivi, une expertise particulière demandée). Par conséquent, tous les cas d'insalubrité traités par la Division de la salubrité émanent exclusivement des arrondissements.

Du côté des arrondissements, les renseignements recueillis mettent de l'avant que les cas transférés à la Division de la salubrité de même que les cas pour lesquels ils réalisent eux-mêmes les interventions en vue d'assurer l'application du Règlement proviennent presque entièrement de plaintes des citoyens ou de requêtes provenant, entre autres, du SSIM, du Service de police de la Ville de Montréal ou encore d'un Centre local de services communautaires (CLSC).

Qu'ils soient traités par la Direction de l'habitation ou dans les arrondissements, les cas ayant fait l'objet d'un signalement sont pris en charge par un inspecteur qui voit à assurer le suivi du dossier en réalisant des inspections, en émettant des avis de non-conformité incitant le propriétaire à corriger les situations dérogatoires détectées et, le cas échéant, en enclenchant les procédures pénales prévues au Règlement (constats d'infraction). Dans le cas où un propriétaire refuse d'effectuer les correctifs imposés, le Règlement prévoit (section II, article 17) que des mesures exceptionnelles peuvent être entreprises telles que la réalisation des travaux en lieu et place du propriétaire, et ce, aux frais de ce dernier. L'ampleur des sommes consacrées à ce type d'intervention n'est cependant pas très importante.

Cela dit, nous constatons qu'aucune intervention réalisée au sein des arrondissements visités n'est issue d'un quelconque programme d'inspections préventives ou de tout autre moyen permettant de repérer les logements en mauvaises conditions et d'intervenir à leur égard (p. ex. une enquête auprès des citoyens sous forme d'un sondage suivie d'une visite, des visites de quartier). Pourtant, à la lecture du document de travail intitulé *L'application du règlement sur l'entretien et la salubrité des logements* (avril 2003), qui avait à l'époque été préparé par la Direction de l'habitation en vue de l'étude publique en commission permanente du nouveau règlement, nous constatons qu'il avait été prévu que chaque arrondissement se dote d'un plan de mise en application du Règlement sur son territoire, lequel devait prévoir une stratégie d'intervention préventive en plus des dispositions liées aux plaintes reçues. Or, à ce jour, il appert que les interventions visant à assurer l'application du Règlement s'effectuent presque exclusivement en réaction aux plaintes reçues plutôt qu'en fonction d'une gestion proactive. De l'avis des intervenants rencontrés, des circonstances liées notamment à la charge de travail des inspecteurs, qui ont un nombre important et diversifié de règlements à faire respecter dans les arrondissements, ainsi qu'au taux de roulement élevé des employés dédiés à cette tâche expliqueraient, du moins en partie, que les interventions se limitent à traiter les plaintes et les requêtes reçues.

Dans un même ordre d'idées, subséquemment aux interventions réalisées par les inspecteurs, et ce, plus particulièrement en ce qui concerne les cas plus lourds traités par la Direction de l'habitation, nous constatons qu'aucune mesure de suivi particulière n'est prévue afin de s'assurer que les logements demeurent salubres malgré les risques élevés de récurrence qu'ils représentent.

Par conséquent, bien que le résultat des inspections réalisées à la suite des plaintes et des requêtes reçues fournisse des renseignements quant à la qualité des logements, nous observons qu'aucun des arrondissements sélectionnés ni la Direction de l'habitation ne disposent d'un portrait complet et à jour indiquant la localisation précise de l'ensemble des logements qui posent des problèmes sur leur territoire respectif, ainsi que la nature des problèmes de salubrité ou de sécurité qui s'y trouvent.

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.2. Application du *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements*

Dans cette optique, nous avons également examiné sommairement les renseignements compilés du côté du SSIM. En effet, de par sa mission visant, entre autres, à assurer la sécurité des personnes et la prévention des incendies, le SSIM intervient lui aussi au regard des bâtiments se trouvant sur le territoire des arrondissements. Il voit notamment à assurer l'application de règlements tels que le *Règlement sur la prévention des incendies* (RRVM⁷, c. P-5.1) et le *Règlement prévoyant certaines mesures relatives à la prévention des incendies et à la sécurité publique* (RRVM, c. M-3). L'examen effectué nous a permis d'observer que le SSIM dispose d'un registre désignant 358 immeubles présentant des problèmes de structure ou de risques d'incendie⁸. Ces bâtiments sont classés vacants, dangereux et à risques particuliers et sont notamment évalués quant à la stabilité des structures, à la qualité des revêtements extérieurs et sur le plan de la résistance au feu. Selon nous, ces renseignements détenus par le SSIM pourraient être utiles aux arrondissements afin qu'ils puissent bonifier leur propre banque de données concernant la localisation et l'état des bâtiments sur leur territoire pour ensuite mieux orienter les priorités d'intervention. C'est pourquoi nous avons interrogé les responsables au sein des arrondissements sélectionnés afin d'évaluer s'ils détenaient ces renseignements. Nous avons alors pu observer que ces quatre arrondissements disposent d'une liste illustrant les bâtiments vacants ou dangereux sur leur territoire. Cependant, une comparaison effectuée à partir du registre tenu par le SSIM nous permet de constater que les listes des arrondissements, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, étaient incomplètes et non à jour. Il nous semble donc que des efforts plus soutenus pourraient être investis afin que les arrondissements s'assurent de recevoir et de mettre à jour, de façon fréquente, les renseignements détenus par d'autres unités d'affaires de la Ville au regard des bâtiments désignés comme étant non sécuritaires ou en mauvaise condition. En résumé, nous constatons que les arrondissements disposent présentement de peu d'information en vue de pouvoir mieux cibler leurs priorités d'intervention et ainsi assurer plus efficacement l'application du Règlement.

Mentionnons que la Direction de l'habitation a tenté d'acquérir une meilleure connaissance de la localisation et de l'ampleur des problèmes de salubrité et de sécurité en milieu résidentiel. Notamment, bien que ces résultats n'aient pas été

⁷ Règlements refondus de la Ville de Montréal.

⁸ Données fournies par le SSIM en date du 17 octobre 2011.

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.2. Application du Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements

actualisés, une étude réalisée en 1991⁹ faisait ressortir qu'environ de 1 % à 1,5 % du parc de logements locatifs montréalais était situé dans des bâtiments dont les méthodes d'entretien étaient jugées mauvaises. Une autre étude, réalisée en 2004¹⁰ en collaboration avec la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, avait pour objectif de mettre à jour les connaissances de l'état du parc de logements montréalais afin de mieux cerner les types de déficiences et de déterminer les types d'immeubles les plus à risque ainsi que les secteurs les plus touchés. Cette étude, bien qu'elle ait fourni certaines indications, n'a cependant pas permis d'établir un portrait global de la qualité du logement à Montréal. À ce jour, une nouvelle étude est en cours de réalisation afin de dresser, entre autres, un portrait de l'évolution des conditions d'habitation des locataires, notamment en ce qui a trait aux questions de salubrité, de sécurité et de nuisance. Selon les renseignements reçus, les résultats de cette étude réalisée en collaboration avec la Société d'habitation du Québec sont attendus au cours du premier semestre de 2012.

Selon les renseignements recueillis, il appert que de façon générale la plupart des arrondissements de la Ville privilégient des interventions à la suite du dépôt d'une plainte ou d'un signalement quelconque. Par conséquent, pour la période s'échelonnant de 2007 à 2010, un dénombrement des logements locatifs ayant été l'objet d'une inspection au sein de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, comparé au nombre total de logements locatifs compilé sur le territoire montréalais, nous a permis de constater que, pour ces quatre années, les interventions de la Ville n'ont visé qu'approximativement 5 % du parc de logements locatifs (26 084 inspections¹¹ pour 487 605 logements locatifs). Dans les circonstances, force est de constater que la stratégie d'intervention actuellement préconisée par les arrondissements et la Direction de l'habitation risque de restreindre la portée d'application du Règlement et de rendre par le fait même plus difficile, voire utopique, sur une période déterminée, l'atteinte des objectifs de l'administration municipale quant à l'amélioration de la qualité de l'habitat montréalais.

⁹ *L'état du parc résidentiel locatif de Montréal*, INRS-Urbanisation, Francine Dansereau, octobre 1991, 249 p.

¹⁰ *Localisation et ampleur des conditions d'habitation problématiques à Montréal*, projet pilote conjoint de la Direction de santé publique de Montréal et de la Direction de l'habitation de la Ville de Montréal, juin 2004.

¹¹ Division de la salubrité : 9 494 inspections et arrondissements : 16 590 inspections, pour un total de 26 084 inspections.

Finalement, en vue de pouvoir mieux comparer les façons de faire, nous avons examiné les stratégies d'intervention préconisées par cinq villes nord-américaines : Los Angeles, New York, Boston, Vancouver et Toronto, lesquelles disposent également d'un cadre réglementaire régissant la salubrité et la sécurité des logements.

L'analyse comparative réalisée nous permet de faire ressortir des différences intéressantes par rapport à la stratégie d'intervention montréalaise. En somme, comparativement à Montréal :

- La ville de New York, à la suite de sondages réalisés depuis plusieurs années auprès d'environ 18 000 logements, dispose d'un portrait global lui permettant, entre autres, de quantifier le nombre de logements locatifs sur son territoire qui éprouvent des problèmes sévères quant à leurs conditions d'entretien (p. ex. un système de chauffage déficient, une fuite d'eau, la présence de rongeurs). Ces renseignements sont mis à jour tous les trois ans.
- La ville de Toronto, à la suite d'un sondage réalisé en 2010 sur 4 000 bâtiments, dispose également de renseignements lui permettant d'évaluer la qualité des logements sur son territoire et d'orienter ses interventions vers les logements les plus préoccupants. Il est prévu que les renseignements issus de ce sondage soient mis à jour sur une base continue.
- Toutes les villes examinées imposent des tarifs pour financer la totalité ou une partie des coûts de leur stratégie d'intervention (p. ex. la tarification des inspections et des réinspections effectuées, les frais pour l'obtention d'une licence par logement locatif) (voir l'annexe 4.1).
- Quatre des villes examinées réalisent des inspections préventives en plus des inspections effectuées en réaction aux plaintes : Los Angeles, New York, Boston et Toronto. Plus particulièrement, la ville de Los Angeles procède à l'inspection systématique des logements locatifs sur son territoire tous les quatre ans (voir l'annexe 4.1). De plus, la ville de New York a un programme de suivi en continu visant à assurer que les logements demeurent salubres et que l'entretien nécessaire est effectué.
- Certaines villes, dont Los Angeles, Boston et Vancouver, ont opté pour la mise en place de mécanismes de coercition plus agressifs en vue de faire pression sur les propriétaires de logements locatifs (p. ex. la possibilité pour la ville de percevoir une

proportion [maximum de 50 %] des loyers des locataires dans les cas où les réparations ne sont pas effectuées par les propriétaires fautifs, l'obligation de détenir une autorisation renouvelable annuellement pour pouvoir louer un logement, la possibilité de révoquer cette autorisation en cas de non-conformité des conditions d'habitabilité) (voir l'annexe 4.1). Également, les villes de Los Angeles, New York et Toronto divulguent les rapports d'inspection dans leur site Internet.

En conclusion, l'imposition d'un cadre réglementaire visant à contrer les problèmes de salubrité, d'entretien et de sécurité des logements donne aux unités d'affaires de la Ville les pouvoirs afin de favoriser l'amélioration de la qualité des logements sur le territoire. Cependant, afin de maximiser l'efficacité de cette mesure incitative, d'orienter les interventions en fonction des priorités et au bout du compte de pouvoir évaluer la contribution de cette mesure à l'amélioration de la situation, il est selon nous nécessaire de disposer d'une information globale permettant de connaître l'ampleur des logements qui posent des problèmes sur le territoire, leur situation géographique ainsi que leur condition. Conséquemment, la stratégie d'intervention établie devrait tendre à accroître la force d'application de la réglementation en vigueur.

3.1.B. Recommandations

Afin qu'il puisse être possible d'orienter les interventions vers les priorités et ultimement de pouvoir évaluer dans le temps l'efficacité des mesures prises pour assurer l'application du *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements*, nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie, de Montréal-Nord, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, conjointement avec la Direction de l'habitation :

- A) de prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'en arriver à avoir un portrait complet et à jour indiquant la localisation des logements posant des problèmes sur leur territoire respectif ainsi que la nature des problèmes de salubrité ou de sécurité qui y sévissent;**
- B) d'obtenir et de mettre à jour, sur une base continue, les renseignements détenus par d'autres unités d'affaires de la Ville au regard de l'état des bâtiments désignés comme étant non sécuritaires ou en mauvaise condition.**

De plus, dans l'objectif d'intensifier la portée d'application dudit règlement, nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie, de Montréal-Nord, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de procéder aux analyses jugées nécessaires en vue de réévaluer leur stratégie d'intervention de façon à y intégrer des mesures telles que l'implantation d'un programme d'inspections préventives, l'instauration de mesures de suivi en continu visant à s'assurer que les logements demeurent salubres ou encore l'instauration de modes de financement des coûts liés aux interventions.

3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

1.A) • **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

« Afin d'établir un portrait global illustrant la problématique de la salubrité des logements dans l'arrondissement de Ville-Marie, un rapport qui portera le titre Problématique de salubrité des logements dans l'arrondissement de Ville-Marie sera rédigé au cours de l'été 2012.

Des bases de données seront géoréférencées. Elles incluront des éléments tels que les bâtiments vacants, les bâtiments dangereux, le rôle d'évaluation foncière, les plaintes, des données sociodémographiques, la couverture de risque (SSIM). De plus, d'autres bases de données jugées pertinentes seront corrélées afin de créer un indicateur de connaissances géographiques. Des cartes thématiques seront mises au point et analysées.

Une collaboration étroite sera établie avec la Direction de l'habitation en ce qui concerne le sondage qu'elle se propose de réaliser et d'administrer sur l'ensemble du territoire de la Ville. L'échange et la transmission de données pertinentes à ce sondage se feront sur une base régulière. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

• **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Sur la base des 1 225 interventions en matière de salubrité, d'entretien et de sécurité des logements réalisées par l'arrondissement au cours des cinq

dernières années, nous disposons d'une lecture assez précise des logements pouvant présenter ces problèmes. Les constats indiquent que les problèmes surgissent en grande partie dans nos bâtiments de type multiplex de plus de 11 logements (1 080 immeubles). Au total, ils représentent plus de 7 500 logements.

Ce type de bâtiment constituera pour nous la priorité d'intervention. Une analyse détaillée de la nature des problèmes rencontrés sera réalisée, ce qui nous permettra de dresser la liste des mesures préventives à appliquer.»
(Échéancier prévu : mars 2012)

- **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

« Lancement d'une opération de mise à jour de nos bases de données sur la salubrité des logements ainsi que sur les bâtiments vacants et comportant des conditions dangereuses. Fermeture des dossiers inactifs et nettoyage des bases de données afin d'établir un portrait réaliste de la charge de travail des inspecteurs. (Échéancier prévu : décembre 2012)

Dans un premier temps, préparation d'une cartographie, extraite de nos bases de données, sur les dossiers actifs de salubrité des logements ainsi que sur ceux des bâtiments vacants et comportant des conditions dangereuses. Cette base cartographique devrait être mise à niveau régulièrement et partagée avec des partenaires tels les CLSC et le SSIM.
(Échéancier prévu : décembre 2012)

Dans un deuxième temps, constitution d'une base de données cartographiée retraçant l'historique des dossiers de salubrité des logements et ceux liés aux bâtiments vacants et comportant des conditions dangereuses. (Échéancier prévu : mars 2013)

L'arrondissement embauchera un inspecteur ainsi qu'un employé de bureau temporaires en 2012 afin d'améliorer la connaissance de son territoire.»
(Échéancier prévu : décembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION**

« À l'aide des outils technologiques existant à la Ville, croiser les informations suivantes et les localiser de manière géographique :

- Âge des logements;
- Caractéristiques sociales et économiques des ménages;
- Plaintes des logements des cinq dernières années.

Cette carte permettrait de cibler les secteurs problématiques où pourraient se concentrer les enjeux de salubrité. » (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

- **DIRECTION DE L'HABITATION**

« Sous réserve de la disponibilité des sommes requises et de la capacité ainsi que de l'intérêt des arrondissements d'y contribuer, mise au point et administration d'un sondage auprès des occupants de logements locatifs afin de déterminer :

- l'état général des logements locatifs à Montréal;
- les besoins en travaux d'entretien;
- les besoins en travaux de rénovation. (**Échéancier prévu : premier sondage réalisé en mai 2013**)

Au sujet de ce sondage :

- La taille de l'échantillon devrait permettre d'apprécier de manière fiable l'état général des logements pour chaque arrondissement;
- La taille de l'échantillon et le nombre de questions composant le sondage détermineront le coût de l'opération (en cours d'estimation);
- Pour documenter l'évolution de l'état du parc locatif, il faudrait que le même sondage soit repris selon une fréquence à déterminer. »

- 1.B) • **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

« Un plan d'action sur les maisons de chambres est en vigueur depuis octobre 2010 en collaboration avec divers intervenants, dont le Service de police de la Ville de Montréal, les CLSC, l'Office municipal d'habitation de Montréal et des associations de locataires. Les inspecteurs de

l'arrondissement de Ville-Marie sont appelés à participer dans les cas lourds. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Afin de compléter le portrait d'ensemble et de dresser une meilleure liste des bâtiments à risque, l'arrondissement s'engage à partager les données recueillies par d'autres intervenants du milieu (SSIM, CSSS, etc.).

Dans cet esprit, l'arrondissement met la dernière main à un protocole d'entente unique avec le CLSC du secteur afin de mettre en commun les connaissances du milieu. Ce protocole fixera notamment les paramètres de mise à jour de l'information. » (Échéancier prévu : mai 2012)

- **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

« Création d'un protocole d'entente entre le SSIM et la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement du Sud-Ouest. L'une des sections de l'entente devra porter sur l'amélioration du partage des données en matière de sécurité dans les bâtiments. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION**

« Joindre à la carte mentionnée précédemment la liste du SSIM des immeubles problématiques et les résultats à venir du sondage réalisé par la Direction de l'habitation et la Société d'habitation du Québec. La carte synthèse serait renouvelée annuellement.

Rencontrer les responsables des systèmes informatiques de la Ville afin de permettre l'échange d'informations pertinentes, notamment avec le SSIM. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

2) • **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

« Dans l'arrondissement de Ville-Marie, 30 % des bâtiments sont résidentiels. Les requêtes de logements représentent seulement 8 % de toutes les

requêtes traitées. Cependant, un programme de suivi sera établi selon les recommandations du rapport et une campagne de sensibilisation sera également organisée. (**Échéancier prévu : novembre 2012**)

Les stratégies d'interventions mises au point seront implantées en 2012 puis réévaluées en 2013 afin d'optimiser les procédures. » (**Échéancier prévu : mars 2013**)

- **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Actuellement, la grande majorité des interventions font suite à des plaintes adressées à l'arrondissement. Ce dernier entend procéder à des interventions préventives de façon à accroître de 20 % le nombre d'inspections réalisées au cours d'une année. À cette fin, il va consacrer l'équivalent d'une année-personne à cette tâche.

À la fin de chaque année, un bilan détaillé sera préparé, qui devra comprendre des mesures de prévention et de suivi. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

« Mise sur pied d'un programme de dépistage des bâtiments en mauvais état dans l'arrondissement. » (**Échéancier prévu : décembre 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DE VILLERAY-SAINT-MICHEL-PARC-EXTENSION**

« Outre le maintien du traitement des plaintes ponctuelles reçues, la stratégie d'intervention intégrera aussi des actions de dépistage de problèmes de salubrité. Ainsi, les secteurs géographiques ciblés seront analysés afin de déterminer les problèmes de salubrité rencontrés. Ces territoires feraient l'objet d'une convention de services avec la Direction de l'habitation afin de réaliser des inspections préventives. La tournée de ces territoires pourrait s'échelonner sur une période de deux à quatre ans.

Les protocoles d'entente devront comprendre un plan de mise en œuvre incluant les étapes d'inspection, de suivi, de procédures judiciaires, le cas échéant, et le rôle respectif des unités d'affaires responsables de cette mise en œuvre. » (Échéancier prévu : mars 2013)

3.2. SUIVI DES ACTIVITÉS

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, afin d'assurer la salubrité, le bon entretien ainsi que la sécurité des logements, les inspecteurs ont entre autres responsabilités celle de voir au respect des normes réglementaires municipales sur leur territoire respectif. Or, c'est à la suite des plaintes et autres requêtes reçues qu'ils procèdent à l'inspection des logements pour y vérifier la conformité des lieux et établir le diagnostic des correctifs à effectuer. À la suite de cette inspection, l'inspecteur peut remettre un constat d'infraction. Toutefois, dans un souci de faire preuve d'une diligence raisonnable, il est plutôt d'usage de remettre un avis de non-conformité au contrevenant informant des correctifs à apporter à l'intérieur d'un délai fixé pour se conformer à la réglementation. Par la suite, les inspecteurs doivent assurer le suivi des corrections demandées, négocier lorsque nécessaire du temps supplémentaire pour apporter les correctifs exigés et, au besoin, entreprendre les procédures pénales contre les contrevenants récalcitrants.

Pour accomplir cette tâche, entre autres, l'arrondissement de Ville-Marie dispose de neuf inspecteurs, celui de Montréal-Nord de cinq, celui du Sud-Ouest de quatre et celui de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension en compte sept, alors que la Direction de l'habitation dispose de neuf inspecteurs. L'ensemble des unités d'affaires sélectionnées utilise l'application informatisée *Gestion du territoire – Permis* afin de consigner le détail des interventions réalisées dans chacun des dossiers traités. On y trouve, entre autres, des renseignements tels que l'adresse, la description sommaire du problème ayant donné lieu au signalement, le nom du contrevenant, le nom du requérant, le nom de l'inspecteur responsable du dossier, la date de début et de fin de chacune des interventions réalisées et, selon le cas, des remarques ou des notes inscrites par les intervenants au dossier.

Aux fins d'assurer une meilleure compréhension, rappelons que les cas traités dans les arrondissements, à l'exception d'une situation d'urgence mettant en cause la santé des occupants auquel cas la prise en charge est assurée par l'arrondissement (p. ex. l'évacuation d'un bâtiment), concernent généralement des interventions à l'égard de logements ciblés à la suite de plaintes ou de requêtes reçues (rarement plus d'un logement à la fois). De plus, le nombre des non-conformités relevées est plus restreint (p. ex. moins de 10 non-conformités relevées par dossier traité). Par opposition, les dossiers traités par les inspecteurs de la Direction de l'habitation, conformément au Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements, concernent le plus souvent des bâtiments pouvant comporter jusqu'à 72 logements pour lesquels une inspection systématique de l'ensemble d'entre eux est nécessaire. Ces bâtiments sont parfois gravement dégradés et peuvent présenter jusqu'à 800 non-conformités relevées, et ce, pour l'ensemble des logements de ces bâtiments. Cela dit, il nous apparaît important de mettre ces faits en perspective puisque, dans les circonstances, il est selon nous légitime de croire que les interventions réalisées par la Direction de l'habitation exigent de leur consacrer plus d'énergie (p. ex. la nécessité de réaliser plus de trois visites d'inspection pour établir initialement le diagnostic de l'ensemble des correctifs à apporter). Par ailleurs, compte tenu du nombre de non-conformités relevées, le temps nécessaire au contrevenant pour apporter les correctifs et celui des inspecteurs pour en assurer le suivi est certainement plus long.

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons voulu nous assurer que les plaintes et autres requêtes signalées auprès des arrondissements étaient toutes promptement prises en charge par un inspecteur. Par la suite, autant pour les arrondissements ayant fait l'objet de notre vérification que pour la Direction de l'habitation, nous avons voulu évaluer la rigueur du suivi accordé aux avis de non-conformité signifiés aux contrevenants pour que des correctifs soient apportés et la mesure avec laquelle les interventions réalisées donnaient ultimement suite à la délivrance d'un constat d'infraction dans les cas de contrevenants récalcitrants.

En vue d'étayer nos conclusions, nous avons procédé, pour chacun des quatre arrondissements visités, à la sélection d'un échantillon de 10 dossiers choisis aléatoirement au cours de la période s'échelonnant de 2008 à 2011, pour un total de

40 dossiers. Du côté de la Direction de l'habitation, un échantillon de 30 dossiers a également été choisi aléatoirement au cours de la période allant de 2007 à 2011.

3.2.1. DÉLAI DE PRISE EN CHARGE DES PLAINTES ET DES REQUÊTES REÇUES PAR LES ARRONDISSEMENTS

3.2.1.A. Contexte et constatations

Divers facteurs peuvent contribuer à guider la détermination de la priorité à accorder aux plaintes et aux autres requêtes adressées aux arrondissements, notamment l'urgence de la situation au regard de ses conséquences sur la santé ou la sécurité des occupants. Quelle que soit la nature du signalement, nous croyons néanmoins qu'une attention doit y être accordée à l'intérieur d'un délai relativement court. Conséquemment, nous avons d'abord voulu examiner les délais de prise en charge des plaintes et des requêtes reçues.

Ainsi, nos travaux de vérification réalisés au sein des quatre arrondissements visités révèlent que, pour 90 % (36/40) des dossiers ayant fait partie de notre échantillon, les plaintes ou les requêtes signalées ont été prises en charge par un inspecteur à l'intérieur d'un délai de 2 à 15 jours. Pour les 10 % restants (4/40 dossiers), 2 cas (28 jours et 114 jours) proviennent de l'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, 1 cas (105 jours) de l'arrondissement du Sud-Ouest et 1 cas (220 jours) de l'arrondissement de Ville-Marie. Les explications obtenues révèlent que la prise en charge tardive s'expliquerait principalement par des problèmes de dotation éprouvés (taux de roulement élevé des inspecteurs), alors que les dossiers ont dû être assignés à d'autres inspecteurs que ceux initialement prévus.

Pour ce qui est des cas où les délais de prise en charge s'approchent de 15 jours, ils peuvent s'expliquer, du moins en partie, par le fait que certains arrondissements optent pour un traitement dit « express » à l'égard de situations comportant moins de risques pour la santé et la sécurité des occupants (p. ex. une situation d'encombrement, une extermination nécessaire). Par conséquent, sur réception du signalement, ce traitement consiste en l'envoi par l'arrondissement d'une lettre d'avis à l'intention du contrevenant lui enjoignant d'exécuter, à l'intérieur d'un délai prescrit (généralement 10 jours), les travaux exigés pour rendre le logement conforme à la réglementation en vigueur. Une

copie de cette lettre, à laquelle est joint un coupon-réponse, est également acheminée au plaignant. Le plaignant est alors invité à retourner à l'arrondissement le coupon si le problème relevé n'est pas résolu à l'intérieur du délai prévu. Ce n'est donc qu'au retour du coupon-réponse qu'un inspecteur est désigné pour intervenir dans le dossier. Ce mode de fonctionnement a l'avantage d'éviter aux inspecteurs des déplacements à l'égard de plaintes qui pourraient ne pas être fondées ou encore de favoriser le règlement de problèmes sans leur intervention.

En somme, à la lumière de l'examen effectué, bien qu'il demeure néanmoins 10 % des cas pour lesquels les délais de prise en charge des requêtes nous paraissent déraisonnables, nous constatons que, de façon générale, les arrondissements donnent suite aux plaintes et aux requêtes reçues à l'intérieur de délais raisonnables.

Évidemment, pour cette étape du processus, nous n'avons aucun commentaire à formuler concernant la Direction de l'habitation puisque cette dernière n'intervient qu'à partir du moment où un protocole d'entente formel a été conclu avec un arrondissement au regard de l'inspection systématique des bâtiments qui y sont particulièrement désignés.

3.2.2. SUIVI DES DOSSIERS PRIS EN CHARGE PAR LES ARRONDISSEMENTS

3.2.2.A. Contexte et constatations

Au moment de la prise en charge d'un dossier, deux situations peuvent se produire, soit l'inspecteur réalise systématiquement une inspection sur réception du signalement, soit le traitement express aura été utilisé au préalable, auquel cas l'inspecteur réalisera l'inspection uniquement si le plaignant retourne le coupon-réponse en indiquant que le problème signalé n'est toujours pas résolu.

Par conséquent, exclusion faite des signalements s'avérant non fondés ou des signalements pour lesquels les correctifs exigés ont déjà été apportés, un avis de non-conformité sera remis à la suite des inspections réalisées. Selon ce que nous avons pu observer, ces avis de non-conformité prennent habituellement la forme d'une lettre qui

est envoyée au contrevenant et à laquelle est jointe une liste des non-conformités relevées selon l'état des lieux. Pour chacune des infractions notées, l'avis indique clairement au contrevenant le délai accordé pour apporter les correctifs demandés. Bien que chaque unité d'affaires ait établi ses propres balises à cet égard, et qu'une révision de ces délais puisse être exercée, la détermination du délai à consentir est généralement laissée à la discrétion de l'inspecteur, qui en jugera en fonction de l'urgence de la situation, de la nature des travaux nécessaires et de l'historique du dossier. Les renseignements recueillis auprès des unités d'affaires vérifiées révèlent que ces délais accordés varient le plus souvent entre 10 et 60 jours. Cependant, il peut arriver que des correctifs immédiats soient exigés selon que la situation observée représente un danger pour la santé et la sécurité des occupants ou de la population environnante.

Par ailleurs, compte tenu du fait que le processus préconise au préalable la transmission d'un avis plutôt que la délivrance immédiate d'un constat d'infraction, nous remarquons que l'avis de non-conformité signifié au contrevenant lui mentionne très clairement que :

- les travaux nécessaires pour corriger les infractions relevées devront être réalisés à l'intérieur des délais qui y sont indiqués;
- quiconque contrevient à l'une ou l'autre des dispositions du Règlement est passible d'une amende de 200 \$ à 10 000 \$ (400 \$ à 20 000 \$ pour une personne morale) pour chacune des infractions;
- à défaut de se conformer au présent avis, des procédures judiciaires pourraient être intentées contre lui sans autre avis ni délai.

Nous comprenons ainsi que le mode de fonctionnement préconisé commande nécessairement un suivi des activités plus serré de la part des unités d'affaires pour que, d'une part, les mauvaises conditions des logements observées soient enrayerées rapidement et, d'autre part, pour ne pas contribuer à donner un message de trop grande tolérance en signifiant des avis de non-conformité sans en assurer le suivi au terme des échéances prévues ou sans qu'il y ait ultimement de conséquence pour le contrevenant.

Nos travaux de vérification se sont donc poursuivis par l'examen de la rigueur accordée au suivi des avis de non-conformité signifiés à l'expiration des délais qui avaient été consentis au contrevenant à la suite de l'inspection initiale. Mentionnons que, dans la plupart des cas, ces suivis nécessitent de retourner inspecter les lieux (réinspection). Cependant, il peut arriver, selon les cas, que ces suivis s'effectuent au cours d'une conversation téléphonique pendant laquelle le plaignant confirme la réalisation des travaux, ou par la réception de pièces justificatives attestant l'adéquation des travaux réalisés (p. ex. des factures, des contrats signés).

Pour les arrondissements visités, l'examen des cas faisant partie de notre échantillon révèle les faits présentés dans le tableau 1.

Tableau 1 – Détail du nombre de cas signalés et des délais de suivi

| Arrondissement | Nombre de cas pour lesquels aucun avis de non-conformité n'a été remis | Cas ayant nécessité un avis de non-conformité | | Nombre total des dossiers examinés |
|--------------------------------------|--|---|--|------------------------------------|
| | | 1 ^{re} réinspection ou 1 ^{er} suivi 15 jours ou moins après l'expiration du délai prévu (n ^{bre} de cas) | 1 ^{re} réinspection ou 1 ^{er} suivi plus de 15 jours après l'expiration du délai prévu (n ^{bre} de cas) | |
| Ville-Marie | 6 | 4 | 0 | 10 |
| Montréal-Nord | 1 | 9 | 0 | 10 |
| Le Sud-Ouest | 2 | 4 | 4 | 10 |
| Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension | 1 | 8 | 1 | 10 |
| Total | 10 | 25 | 5 | 40 |
| Pourcentage | 25 % | 62 % | 13 % | 100 % |

AUCUN AVIS DE NON-CONFORMITÉ REMIS (10 CAS)

Pour ces 10 cas faisant partie de notre échantillon, il n'a pas été nécessaire de remettre un avis de non-conformité au contrevenant. En effet, il s'agissait de cas pour lesquels :

- le plaignant n'avait pas retourné le coupon-réponse au moment du processus de traitement express du signalement (1 cas : arrondissement de Ville-Marie);
- la plainte s'était avérée non fondée (2 cas : arrondissements de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension);

- le problème à l'origine du signalement avait été résolu au moment du suivi effectué par l'inspecteur (correctifs apportés ou pièces justificatives reçues) (6 cas : arrondissements de Ville-Marie et du Sud-Ouest);
- un constat d'infraction avait été signifié sur-le-champ au contrevenant en raison d'un long historique de délinquance (1 cas : arrondissement de Montréal-Nord).

ÉMISSION D'UN AVIS DE NON-CONFORMITÉ (30 CAS)

Considérant les impondérables (p. ex. le nombre important de plaintes et de requêtes reçues, le non-accès au logement à inspecter, le mouvement de personnel) pouvant influencer sur la planification du suivi des avis de non-conformité remis, nous estimons qu'une première réinspection ou un premier suivi (p. ex. une communication téléphonique) réalisé au cours des 15 jours suivant l'expiration du délai accordé à l'avis de non-conformité est raisonnable.

Par ailleurs, à l'égard des 30 cas (sur les 40 de notre échantillon) pour lesquels un avis de non-conformité a été remis, nous constatons que pour 25 de ces cas les inspecteurs ont réalisé, selon le cas, un premier suivi ou une première réinspection dans un laps de temps assez rapproché du délai initialement consenti au contrevenant pour qu'il apporte les correctifs demandés, soit 15 jours ou moins. Par contre, pour 5 des 30 cas en question, la première intervention s'est effectuée plus d'un mois et parfois même jusqu'à près de cinq mois suivant l'expiration des délais consentis au contrevenant. Le tableau 2 en montre le détail.

Tableau 2 – Détail des cas pour lesquels la première intervention de suivi a dépassé une période de un mois après l'expiration du délai consenti au contrevenant

| Arrondissement | Nombre de cas observés | Nombre de jours écoulés entre la 1 ^{re} intervention de suivi et l'expiration du délai consenti |
|--------------------------------------|------------------------|--|
| Ville-Marie | 0 | – |
| Montréal-Nord | 0 | – |
| Le Sud-Ouest | 4 | 35, 36, 65 et 147 jours |
| Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension | 1 | 60 jours |
| Total | 5 | |

À l'égard de ces cinq cas, notre examen nous a permis d'observer qu'aucune note au dossier ou autre explication, outre le fait que le délai consenti au contrevenant pour apporter les correctifs (généralement 10 jours) puisse ne pas avoir été établi de façon réaliste en fonction, notamment, de la nature du problème en cause, n'a pu nous être fournie pour justifier le laps de temps écoulé.

En outre, il nous paraît évident que le fait d'indiquer à l'avis de non-conformité de courtes échéances peut contribuer à créer une certaine pression pour que le contrevenant corrige rapidement la situation dérogatoire. Cependant, lorsque ces échéances ne sont pas réalistes compte tenu de la nature des correctifs exigés, l'incitatif peut produire l'effet inverse et en atténuer la crédibilité. En ce sens, nous sommes d'avis que les arrondissements auraient tout avantage à se doter de directives claires afin de guider les inspecteurs quant à l'établissement de délais raisonnables à consentir.

Par ailleurs, nous constatons également que seulement 4¹² des 30 cas ont vu leurs problèmes réglés au cours de la première réinspection ou du premier suivi fait par l'inspecteur, alors que, mis à part 1 cas rencontré au sein de l'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, aucun des 25 cas restants (30 - 4 - 1) n'a fait l'objet de la délivrance d'un constat d'infraction tel que le stipulait pourtant l'avis de non-conformité signifié au contrevenant. À cet effet, nous avons obtenu pour chacun de nos arrondissements la compilation du nombre de constats d'infraction délivrés au cours des années 2007 à 2010. Le tableau 3 en dresse le détail.

Tableau 3 – Nombre de constats remis en vertu du Règlement

| Arrondissement | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Ville-Marie | 3 | 10 | 10 | 0 | 23 |
| Montréal-Nord | 39 | 31 | 11 | 10 | 91 |
| Le Sud-Ouest | 6 | 6 | 1 | 1 | 14 |
| Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension | 21 | 13 | 29 | 15 | 78 |

¹² Ville-Marie (1 cas), Montréal-Nord (1 cas), Le Sud-Ouest (1 cas) et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension (1 cas).

Cette compilation nous permet d'observer que de façon générale les arrondissements visités ont remis peu ou pas de constats d'infraction depuis les quatre dernières années. De plus, pour les années 2009 et 2010, nous avons également recensé le nombre de nouveaux dossiers enregistrés annuellement par les arrondissements visités dans le contexte de l'application du Règlement, et ce, dans le but de comparer cette donnée au nombre de constats remis pour ces deux années. Nos résultats sont présentés dans le tableau 4.

Tableau 4 – Nombre de nouveaux dossiers enregistrés annuellement comparativement au nombre de constats remis

| | Ville-Marie | | Montréal-Nord | | Le Sud-Ouest | | Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension | |
|--|-------------|------|---------------|------|--------------|-------|--------------------------------------|------|
| | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 |
| Nombre de nouveaux dossiers (plaintes ou requêtes) enregistrés dans le contexte du Règlement | 204 | 228 | 168 | 128 | 196 | 145 | 386 | 375 |
| Pourcentage des constats d'infraction remis par rapport au nombre de nouveaux dossiers enregistrés (plaintes ou requêtes ¹³) | 5 % | 0 % | 7 % | 8 % | 0,5 % | 0,7 % | 8 % | 4 % |

À la lumière de ces résultats, nous constatons que le nombre des constats d'infraction remis ne représente en réalité qu'une très faible proportion des nouveaux dossiers traités aux fins de l'application de la réglementation en vigueur. Toutefois, selon les renseignements recueillis, il appert dans les faits que les unités d'affaires de la Ville privilégient une démarche selon laquelle on tente de négocier avec le contrevenant pour l'inciter à apporter les correctifs exigés plutôt que de remettre des constats d'infraction sur-le-champ.

À notre avis, cette stratégie peut être louable si on juge que les retards parfois considérables attribuables à l'enclenchement des procédures judiciaires à la cour n'améliorent pas nécessairement plus rapidement les conditions d'habitat des locataires aux prises avec des problèmes d'insalubrité ou d'habitation non sécuritaire. Néanmoins,

¹³ En posant l'hypothèse qu'un seul constat d'infraction est remis par plainte ou requête enregistrée.

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.2. Application du Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements

nous croyons qu'il faut assurer un juste équilibre entre l'efficacité administrative des efforts qui doivent être déployés par les inspecteurs de la Ville pour inciter les propriétaires à apporter les correctifs demandés (p. ex. le nombre de réinspections et autres suivis nécessaires) et un seuil de tolérance acceptable pour l'application des procédures pénales prévues à la réglementation. En ce sens, nous estimons qu'il pourrait être opportun pour les arrondissements de se doter de directives à l'aide desquelles seraient établies des balises pour guider la décision des inspecteurs de remettre ou non un constat d'infraction.

Cela dit, pour les 25 cas de notre échantillon dont nous venons de faire état, il en est résulté que les inspecteurs ont dû poursuivre leurs interventions afin d'assurer la mise en œuvre des correctifs demandés. Conséquemment, nous avons donc poussé plus loin notre examen afin de mesurer l'ampleur des échéances pour la résolution définitive des dossiers et nous avons simultanément examiné la nature des délais supplémentaires consentis au contrevenant à la suite de chacune des interventions de l'inspecteur.

Ainsi, à l'égard de ces 25 cas, les temps de résolution pour clore le dossier depuis l'échéance du délai initialement octroyé au moment de l'émission de l'avis de non-conformité sont présentés dans le tableau 5.

Tableau 5 – Temps de résolution pour clore les dossiers depuis l'échéance du délai initialement octroyé à l'avis de non-conformité

| Arrondissement | Moins de 1 mois | Variation de 1 à 3 mois | Variation de 3 à 6 mois | Variation de 6 à 12 mois | Plus de 1 an | Total |
|--|------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------|--------------|
| Ville-Marie | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 |
| Montréal-Nord | 1 | 3 | 2 | 2 | 0 | 8 |
| Le Sud-Ouest | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 7 |
| Villeray– Saint-Michel– Parc-Extension | 3 | 2 | 2 | 0 | 0 | 7 |
| Total | 5 | 8 | 6 | 4 | 2 | 25 |

Notre analyse met en lumière le fait que près de 50 % (12/25) des cas voient leurs temps de résolution s'allonger à plus de trois mois allant même jusqu'à plus de un an.

Pour 2 de ces 12 cas, on remarque cependant que ces longs retards s'expliquent en partie par le fait que les dossiers ont été fermés tardivement dans l'application informatisée, allongeant ainsi inutilement le temps cumulé. Par contre, pour les 40 % restants (10/25), étant donné que les problèmes signalés sont en lien avec l'insalubrité ou le caractère non sécuritaire des logements, ces retards nous paraissent anormalement longs et pourraient même, dans certains cas, porter préjudice aux locataires en attente que des correctifs soient apportés.

Selon les renseignements obtenus de la plupart des intervenants rencontrés, ces lacunes sur le plan du suivi des dossiers pourraient en partie s'expliquer par le fait que leur arrondissement est depuis quelques années aux prises avec un taux de roulement élevé des inspecteurs affectés à cette activité. Également, étant donné que ces inspecteurs ont à assurer l'application d'un nombre important de règlements (p. ex. entre 20 et 40 règlements) au sein de leur unité d'affaires, ce qui implique une charge de travail importante, en plus des problèmes de personnel vécus, il en résulte que les nouvelles recrues ne bénéficient pas nécessairement de tout l'encadrement et de la formation nécessaires.

Par ailleurs, un examen plus minutieux de chacun de ces cas permet également d'observer les faits qui suivent :

- Pour tous les dossiers examinés, et ce, pour les quatre arrondissements visités, nous ne retrouvons presque jamais d'évidence au dossier constitué concernant l'ampleur des délais supplémentaires accordés au contrevenant pour qu'il apporte les correctifs exigés entre chacune des interventions subséquentes réalisées par l'inspecteur (p. ex. une réinspection). Par conséquent, nous constatons parfois des intervalles de temps relativement longs entre deux interventions, et ce, sans aucune justification.
- Aucun des arrondissements visités ne s'est doté de rapports de gestion permettant d'apprécier et de suivre l'évolution des temps écoulés au terme des échéances convenues. Ce genre d'outil permettrait selon nous aux gestionnaires responsables de l'activité de repérer plus aisément les situations où le suivi des dossiers est difficile et d'intervenir plus rapidement pour apporter les correctifs nécessaires. À ce sujet, l'application informatisée *Gestion du territoire – Permis* utilisée pour consigner

le détail des interventions réalisées par dossier permet l'inscription, grâce à un champ intitulé « prévu », d'une date pour le prochain suivi à effectuer au terme d'un échéancier convenu (p. ex. 30 jours). Toutefois, nous constatons que le champ en question n'est que très rarement rempli par les inspecteurs, rendant ainsi le suivi des délais consentis d'autant plus difficile à réaliser, mais aussi moins transparent.

- Tel que nous l'avons mentionné précédemment, notre analyse nous a permis d'observer la fermeture tardive dans l'application informatisée utilisée de dossiers réglés. Cette situation a pour effet d'allonger inutilement les temps de résolution totaux des dossiers. À notre avis, afin de ne pas fausser les résultats statistiques qui pourraient éventuellement être produits à l'égard des temps de résolution des dossiers, des directives claires devraient être énoncées à l'intention des inspecteurs, et des mécanismes de suivi devraient être établis afin de s'assurer périodiquement que les dossiers sont promptement fermés une fois la situation corrigée.

Finalement, pour en revenir au taux de roulement élevé des inspecteurs affectés à cette activité, nous avons été informés qu'en décembre 2009 ces préoccupations liées à la difficulté de retenir les inspecteurs composant les équipes de travail et aux conséquences négatives que cela occasionne, notamment sur la charge de travail ainsi que sur la nécessité de devoir constamment assurer la formation de nouvelles recrues, ont été signifiées par les arrondissements au SCH. Les échanges qui s'en sont suivis ont mis en lumière, entre autres, le fait qu'un trop grand nombre de catégories d'emploi de la famille « inspection » (environ une trentaine) ont été créées au fil du temps avec le résultat qu'il y a actuellement beaucoup de similitudes entre les divers postes offerts d'un arrondissement à un autre sans qu'il y ait nécessairement équité quant au traitement salarial par rapport aux tâches à accomplir. À cela s'ajoute le fait que le poste d'inspecteur en bâtiment a été désigné par le SCH comme étant une catégorie d'emploi à vulnérabilité élevée (p. ex. à cause de départs à la retraite). Conséquemment, en octobre 2010, le SCH a proposé aux arrondissements une nouvelle structure d'emploi selon laquelle la famille d'emploi « inspection » compterait dorénavant environ 6 catégories au lieu de 30. Selon les renseignements recueillis du SCH, des pourparlers ont subséquemment été entrepris avec les représentants des arrondissements afin d'en arriver à un accord concernant la structure de poste

proposée et le traitement salarial à accorder. Pour divers motifs, le dossier a alors connu certains ralentissements et ce n'est qu'en juin 2011 que le SCH a entrepris de le relancer. À ce jour, les renseignements obtenus du SCH tendent à démontrer que le dossier est en bonne voie de réalisation. Ainsi, selon la directrice responsable au SCH, les prochaines étapes à franchir pour pouvoir mettre en application la structure d'emploi proposée sont :

- Solliciter l'adhésion de l'ensemble des intervenants concernés quant à la structure d'emploi;
- Procéder à la rédaction des descriptifs d'emploi retenus;
- Évaluer les emplois quant au traitement salarial à accorder;
- Soumettre le dossier pour approbation au Comité conjoint d'évaluation des emplois des cols blancs (parties syndicale et patronale).

À notre avis, les révisions entreprises quant à la structure d'emploi de la famille « inspection » devraient contribuer à stabiliser les équipes de travail au sein des arrondissements, facilitant ainsi l'accomplissement de la charge de travail à réaliser. En ce sens, comme cela fait maintenant un peu plus de deux ans que les démarches ont été amorcées et que le dossier n'est toujours pas achevé, nous encourageons fortement le SCH à poursuivre les efforts visant à le faire progresser rapidement et à se doter d'un plan d'action accompagné d'un échéancier pour la mise en œuvre des étapes à franchir pour clore le dossier.

3.2.2.B. Recommandations

En vue de favoriser un meilleur encadrement des activités et d'inciter la mise en œuvre rapide des correctifs demandés, nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie, de Montréal-Nord, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de se doter de directives claires visant à :

- **guider les inspecteurs quant à l'établissement d'échéances raisonnables et réalistes à consentir pour que le contrevenant apporte les correctifs demandés;**

- déterminer les balises à l'intérieur desquelles il pourra être opportun de remettre un constat d'infraction plutôt que de consentir un délai supplémentaire au contrevenant.

Dans l'objectif de ne pas atténuer la crédibilité des avis de non-conformité signifiés aux contrevenants et d'assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre des correctifs demandés, nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie, de Montréal-Nord, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de prendre les dispositions nécessaires pour que les inspecteurs réalisent promptement un suivi à l'échéance des délais consentis aux contrevenants.

Afin qu'il puisse être possible pour les gestionnaires responsables de l'activité d'assurer une vigie plus serrée du déroulement des opérations et de repérer les dossiers pour lesquels le suivi est déficient, nous recommandons également à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie, de Montréal-Nord, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de prendre les dispositions nécessaires :

- pour inciter les inspecteurs à documenter, dans l'application informatisée utilisée, tous les renseignements liés aux interventions qu'ils réalisent et plus particulièrement quant à l'ampleur des délais supplémentaires accordés aux contrevenants pour qu'ils apportent les correctifs demandés;
- pour inciter les inspecteurs à remplir, dans l'application informatisée, le champ intitulé « prévu » permettant d'inscrire la date du prochain suivi nécessaire au terme d'un délai antérieurement consenti au contrevenant;
- pour réitérer, auprès des inspecteurs, l'importance d'enregistrer promptement dans l'application informatisée utilisée la fermeture des dossiers lorsque ceux-ci sont réglés afin de ne pas allonger inutilement les temps de résolution;
- pour se doter de rapports de gestion permettant d'apprécier et de suivre l'évolution des temps écoulés par rapport aux échéances consenties aux contrevenants par les inspecteurs.

Finalement, dans l'objectif de favoriser la stabilité des équipes de travail au sein des unités administratives concernées, nous recommandons au Service du capital humain de :

- poursuivre ses efforts visant à faire progresser le dossier traitant de la refonte de la structure d'emploi de la fonction d'inspection des bâtiments et de délivrance des permis;
- se doter d'un plan d'action accompagné d'un échéancier pour la mise en œuvre des étapes à franchir pour clore le dossier dans les plus brefs délais.

3.2.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

1) • **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

« La direction rédigera et mettra en place une directive claire à l'intention des inspecteurs qui établira les balises quant aux délais prescrits au contrevenant pour effectuer les correctifs exigés selon une grille d'analyse (la gravité, l'ampleur du cas, les signes tangibles manifestés par le propriétaire ou la récidive), et pour l'émission d'un constat d'infraction. » (Échéancier prévu : novembre 2012)

• **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« L'arrondissement entend préparer un manuel de directives et de procédures qui guidera les interventions concernant le Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements et actualiser la formation des inspecteurs en ces matières.

Par ailleurs, la pratique actuelle quant aux délais d'ajustements octroyés aux contrevenants semble appropriée. Une directive claire sera préparée de façon à s'assurer d'une application équitable pour chaque contrevenant.» (Échéancier prévu : mai 2012)

• **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

« Rédiger une directive claire en matière de suivi de dossier et de stratégie de poursuite.

Formation des inspecteurs au regard de cette directive et stratégie.

Partage d'informations avec les autres arrondissements en vue de reconnaître les bonnes pratiques. » (Échéancier prévu : novembre 2012)

• **ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION**

« Procéder à la rédaction d'une directive administrative permettant de catégoriser le type de délai de corrections requis selon la nature du problème et l'ampleur des travaux de correction.

Un examen de plusieurs situations types qui existent actuellement et qui ont existé au cours des 12 derniers mois sera réalisé en mettant les inspecteurs à contribution afin de faire une évaluation critique permettant de déterminer le type de situation où des constats d'infraction devraient être dressés plus tôt dans le traitement du dossier. » (Échéancier prévu : juin 2012)

2) • **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

« Les tables de références, dans l'application informatique Gestion du territoire – Permis (Oracle), seront modifiées selon une caractérisation des infractions. Un champ "date prévue" devra être rempli pour chaque suivi relatif aux infractions, permettant ainsi une meilleure gestion des délais prescrits par l'inspecteur et le gestionnaire, et d'établir le moment de remettre un constat d'infraction.

Le chef de section assurera un suivi de l'application de cette directive par la vérification des charges de travail, triées par date prévue et par inspecteur. » (Échéancier prévu : novembre 2012)

• **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Une formation d'appoint sur l'utilisation du système de gestion du territoire sera donnée aux inspecteurs.

Afin d'accroître la crédibilité des avis, il faudrait réduire la durée du traitement dans le processus judiciaire. » (Échéancier prévu : juin 2012)

• **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

« Évaluer la possibilité d'augmenter l'efficacité des inspecteurs par l'ajout de tablettes informatiques leur permettant de suivre leurs dossiers et de documenter ces derniers sur le terrain avec les grilles d'inspection d'Oracle. (Échéancier prévu : mai 2013)

Extraire chaque semaine les données de gestion relatives au suivi de dossier des logements. » (Échéancier prévu : juin 2012)

• **ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION**

« Utiliser de manière systématique le système informatisé en place afin d'inscrire les délais de traitement et les rapports de rappels d'échéance déjà disponibles; rencontre de formation et de mobilisation des employés à ce sujet. Une directive administrative sera aussi écrite. » (Échéancier prévu : avril 2012)

3) • **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

« Pour inciter les inspecteurs à mieux documenter leurs interventions, une formation leur sera donnée afin de mieux les diriger sur le contenu que l'on devrait trouver dans la section prévue à cet effet.

Un champ indiquant la date de réception de l'avis au contrevenant sera rempli par un agent de bureau responsable des communications avec l'huissier. Selon l'avis de l'inspecteur, il déterminera la date prévue de la prochaine inspection.

La Division des permis et des inspections produira une directive générale encadrant l'inspection des logements. L'importance de fermer le dossier lorsque les correctifs sont faits y sera incluse. » (Échéancier prévu : novembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Une formation d'appoint sur l'utilisation du système de gestion du territoire sera donnée aux inspecteurs.

Chaque rapport d'inspection sera validé par le gestionnaire pour s'assurer de la qualité du rapport et des mesures de suivi retenues.

Le chef de la Division des permis et des inspections fera trimestriellement rapport au directeur. » (**Échéancier prévu : juin 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

« En collaboration avec les autres arrondissements, organiser une formation pointue sur l'utilisation du système de base de données "Gestion du territoire".

(**Échéancier prévu : décembre 2012**)

Évaluer la possibilité d'augmenter l'efficacité des inspecteurs par l'ajout de tablettes informatiques leur permettant de suivre leurs dossiers et de documenter ces derniers sur le terrain avec les grilles d'inspection d'Oracle.

(**Échéancier prévu : mai 2013**)

Extraire chaque semaine les données de gestion relatives au suivi de dossiers pour chacun des inspecteurs afin d'en valider l'utilisation. » (**Échéancier prévu : juin 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION**

« À l'aide de formations et de directives, tous les points mentionnés dans la présente recommandation seront mis en place avec l'équipe d'inspection et vérifiés de manière individualisée dans le cadre d'un rapport trimestriel avec les employés concernés. (**Échéancier prévu : mai 2012**)

Le Service des technologies de l'information sera rencontré afin de modifier le système informatisé actuel pour que celui-ci génère des rapports de gestion

permettant un suivi des délais consentis aux contrevenants. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

4) • **SERVICE DU CAPITAL HUMAIN**

« D'entrée de jeu, nous tenons à vous souligner que le dossier de refonte des emplois en inspectorat a pour but premier de répondre à l'objectif de réduire le nombre de titres d'emplois cols blancs afin d'en faciliter la gestion et de réduire les mouvements internes.

Toutefois, nous sommes d'accord avec le fait que cette refonte peut également contribuer à atteindre vos objectifs d'amélioration de la salubrité des logements à la Ville de Montréal.

Voici les prochaines étapes de ce dossier :

- Observations en milieu de travail; (Échéancier prévu : avril 2012)*
- Rédaction de projet de descriptifs d'emploi; (Échéancier prévu : mai 2012)*
- Approbation des descriptifs d'emploi par les chefs de division des Inspections et permis; (Échéancier prévu : mai 2012)*
- Dépôt des descriptifs d'emploi au comité conjoint d'évaluation des cols blancs; (Échéancier prévu : juin 2012)*
- Création des emplois; (Échéancier prévu : juillet 2012)*
- Application des descriptifs d'emploi. » (Échéancier prévu : août 2012)*

3.2.3. SUIVI DES DOSSIERS TRAITÉS PAR LA DIRECTION DE L'HABITATION

3.2.3.A. Contexte et constatations

Rappelons que c'est à l'occasion de la mise en œuvre du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements, en vigueur depuis 2007, que les inspecteurs de la Direction de l'habitation interviennent en soutien aux arrondissements pour réaliser les inspections et les suivis d'une série d'immeubles et de logements qui auront au préalable été spécialement désignés et consignés à un protocole d'entente conclu avec les arrondissements.

Les interventions réalisées par ces inspecteurs suivent exactement le même cheminement que celui préconisé dans les arrondissements. Par conséquent, à la suite d'une première inspection, lorsqu'il y a dérogation à la réglementation, un avis de non-conformité (y compris la liste des dérogations relevées et le délai consenti pour rectifier la situation à l'égard de chacune de celles-ci) est signifié au contrevenant. Subséquemment, un suivi de la mise en œuvre des correctifs demandés est exercé et, ultimement, des constats d'infraction sont signifiés aux contrevenants récalcitrants. De façon générale, les délais accordés varient de 30 à 60 jours. De plus, en raison du nombre de logements que comportent les bâtiments pris en charge par les inspecteurs de cette direction (p. ex. 24, 40, 62, 72 logements), il n'est pas rare qu'une moyenne de cinq visites soit nécessaire simplement pour établir le diagnostic des correctifs exigés, et cela sans compter le nombre de visites ou de suivis qui devront également être réalisés par la suite afin de constater le taux d'avancement des travaux attendu. Au moment de la réalisation de nos travaux, neuf inspecteurs assuraient la mise en œuvre du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements au sein de la Direction de l'habitation. Par opposition aux inspecteurs des arrondissements, ceux de cette direction n'ont pas à assurer l'application d'autres règlements municipaux.

À titre indicatif, à la fin de juillet 2011, les renseignements obtenus de la Direction de l'habitation soulignaient que 14 des 19 arrondissements avaient conclu un protocole d'entente avec cette direction pour lui transférer la prise en charge de certains bâtiments à problèmes sur leur territoire respectif.

Selon les renseignements qui nous ont été fournis, les résultats de l'ensemble des activités d'inspection réalisées par la Direction de l'habitation jusqu'à la fin du mois de juillet 2011 à l'occasion de la mise en œuvre du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements sont présentés dans le tableau 6.

**Tableau 6 – Compilation annuelle des interventions réalisées
 par la Division de la salubrité dans le contexte du
 Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements**

| | 2007* | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 [#] | Total |
|---|--------|--------|--------|--------|-------------------|---------------|
| Nombre de bâtiments | 52 | 114 | 258 | 110 | 47 | 581 |
| Nombre de logements inspectés correspondant à ces bâtiments | 1 197 | 2 000 | 3 298 | 2 999 | 1 093 | 10 587 |
| Nombre de non-conformités relevées | 10 364 | 16 369 | 17 642 | 14 827 | 3 596 | 62 798 |
| Nombre de constats d'infraction remis | 482 | 1 306 | 151 | 352 | 204 | 2 495 |

* Le Plan d'action a débuté en juillet 2007, donc il s'agit des données cumulées pour les six derniers mois de l'année 2007.

[#] Données cumulées pour les sept premiers mois de l'année 2011 : du 1^{er} janvier au 31 juillet.

Par conséquent, bien qu'il soit maintenant connu que les actions entreprises dans le contexte du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements se poursuivront pour les années à venir, nous constatons à la lumière de ces résultats que l'objectif initialement poursuivi, qui était d'inspecter 10 000 logements pour la durée première du Plan d'action (trois ans, soit de juillet 2007 à juillet 2010), a été atteint et même dépassé au cours des sept premiers mois de l'année 2011.

Pour ce qui est des 2 495 constats d'infraction remis au cours de la période s'échelonnant de juillet 2007 à la fin de juillet 2011, un examen sommaire nous permet d'observer qu'ils n'ont concerné que 104 des 581 bâtiments inspectés par la Direction de l'habitation, soit 18 %. Tout comme pour les arrondissements, la Direction de l'habitation favorise une démarche selon laquelle on tente de négocier avec le contrevenant la mise en œuvre des correctifs. Alors aussi longtemps que l'inspecteur constate la collaboration du contrevenant et que le pourcentage d'avancement des travaux correctifs demandés s'accroît, il est privilégié d'accorder des délais supplémentaires plutôt que d'entamer des procédures pénales, au risque que les travaux stagnent ou qu'ils soient interrompus.

En ce qui a trait au suivi des dossiers traités par la Direction de l'habitation, nous avons étayé nos conclusions, pour les 30 bâtiments sélectionnés à notre échantillon, à la suite

de l'examen de deux aspects principaux. En premier lieu, tout comme nous l'avons fait pour les arrondissements, nous avons voulu nous enquerir de la rigueur avec laquelle un suivi des avis de non-conformité signifiés était promptement exercé par les inspecteurs au moment de l'expiration des délais qui avaient été consentis au contrevenant à la suite de l'inspection initiale. En deuxième lieu, nous avons examiné les suivis subséquentement exercés ainsi que les temps de résolution écoulés depuis l'échéance des délais initialement octroyés à l'avis de non-conformité jusqu'à la date de l'achèvement presque complet de nos travaux le 29 août 2011. Les résultats de nos analyses sont présentés ci-après.

SUIVI DES AVIS DE NON-CONFORMITÉ À L'ÉCHÉANCE DES DÉLAIS INITIALEMENT CONSENTIS

Des 30 bâtiments faisant partie de notre échantillon, les non-conformités relevées pour 15 d'entre eux avaient été réglées au moment de la réalisation de nos travaux de vérification (dossiers fermés), alors que pour les 15 autres bâtiments les dossiers étaient toujours actifs. Pour ces derniers, la proportion des non-conformités corrigées par rapport à celles relevées variait, en date du 29 août 2011, de 2,6 % à 96,3 %. Plus particulièrement, pour 11 des 15 bâtiments, la correction des non-conformités relevées était complétée dans une proportion de plus de 65 %.

Par ailleurs, étant donné que les avis de non-conformité remis au regard des bâtiments de notre échantillon comportent un nombre assez élevé de dérogations relevées (de 15 à 822) et du fait que des échéances différentes peuvent être prévues au regard de chacune de ces dérogations afin de tenir compte de l'envergure des correctifs exigés, nous avons retenu, aux fins de notre analyse, le délai consenti le plus long, soit 60 jours. Par conséquent, dans l'objectif d'évaluer la mesure avec laquelle un suivi des avis de non-conformité signifiés était promptement exercé par les inspecteurs au terme des délais consentis au contrevenant à la suite de l'inspection initiale, nous avons considéré qu'une première réinspection ou un premier suivi réalisé dans les 15 jours suivant l'expiration de ce délai de 60 jours était raisonnable.

Tableau 7 – Attente de la première intervention suivant l'expiration du délai consenti au contrevenant

| Première intervention réalisée à la suite de l'avis de non-conformité | Dossiers actifs | Dossiers fermés | Total |
|--|------------------------|------------------------|--------------|
| Dans les 15 jours suivant l'expiration d'un délai de 60 jours | 8 | 9 | 17 |
| Plus de 15 jours après l'expiration d'un délai de 60 jours | 7 | 6 | 13 |
| Total | 15 | 15 | 30 |

Nous constatons donc qu'un peu plus de la moitié des bâtiments examinés, soit 57 % (17/30), ont fait l'objet d'un premier suivi dans les 15 jours ayant suivi l'expiration d'un délai consenti de 60 jours. Pour les 43 % restants (13/30), notre analyse révèle que la première intervention d'un inspecteur a été effectuée plus de 15 jours après l'échéance du délai accordé. Plus précisément, mis à part 2 de ces 13 bâtiments pour lesquels la première intervention de suivi a été réalisée la 17^e et la 18^e journée suivant l'expiration du délai de 60 jours, les 11 autres bâtiments ont vu la première intervention de suivi des non-conformités relevées s'effectuer à l'intérieur de périodes plus considérables, notamment : pour 5 cas, la première intervention de suivi s'est effectuée à l'intérieur d'un délai variant de 33 à 44 jours suivant l'expiration des 60 jours initialement consentis; pour 5 autres cas, le délai a varié de 88 à 94 jours et, pour 1 cas, le délai a été de 256 jours. Ces délais pour l'exercice d'un premier suivi nous paraissent longs et il nous a été difficile, voire même impossible, de corroborer avec exactitude les raisons pouvant expliquer ces suivis tardifs du fait qu'aucun des dossiers constitués par l'intermédiaire de l'application *Gestion du territoire – Permis* n'était documenté en ce sens. Toutefois, selon les renseignements obtenus du gestionnaire responsable de cette activité au sein de la Direction de l'habitation, différentes circonstances ont contribué, dans certains cas, à allonger ces retards, entre autres : le départ de l'inspecteur responsable du dossier en cours de mandat, l'enclenchement des procédures administratives visant à soumettre le bâtiment à un programme de subvention pour rénovations, les choix logistiques faisant en sorte de décaler les réinspections nécessaires d'un bâtiment dans le cas où plus d'un bâtiment appartenant au même propriétaire avait fait l'objet d'un avis de non-conformité. Cette dernière explication concerne d'ailleurs le cas mentionné précédemment pour lequel un délai de 256 jours s'était écoulé pour qu'un premier suivi soit réalisé à l'expiration du délai initial

de 60 jours. Dans ce cas précis, le propriétaire possédait quatre bâtiments dans le voisinage, tous visés par le Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements. Il avait donc été convenu que les réinspections nécessaires s'effectueraient selon un traitement séquentiel (bâtiment par bâtiment), le bâtiment de notre sélection se trouvant au quatrième rang.

**TEMPS DE RÉOLUTION ÉCOULÉS DEPUIS L'ÉCHÉANCE DES DÉLAIS
INITIALEMENT OCTROYÉS À L'AVIS DE NON-CONFORMITÉ**

**Tableau 8 – Temps de résolution écoulés depuis
l'échéance des délais initialement octroyés
à l'avis de non-conformité**

| Temps écoulés | Dossiers actifs | Dossiers fermés | Total |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------|
| 0 à 3 mois | 0 | 4 | 4 |
| 3 à 6 mois | 0 | 2 | 2 |
| 6 à 9 mois | 3 | 2 | 5 |
| 9 à 12 mois | 3 | 2 | 5 |
| 12 à 18 mois | 4 | 1 | 5 |
| 18 à 24 mois | 2 | 0 | 2 |
| 24 à 36 mois | 3 | 4 | 7 |
| Total | 15 | 15 | 30 |
| | 30 | | |

Nous avons par la suite poursuivi notre analyse par l'examen des suivis subséquentement exercés ainsi que des temps de résolution totaux écoulés depuis l'échéance du premier délai initialement octroyé à l'avis de non-conformité, et ce, jusqu'à la date de l'achèvement presque complet de nos travaux de vérification le 29 août 2011. Rappelons que nous avons examiné, aux fins de notre analyse, les temps de résolution écoulés à compter de l'expiration du plus long délai consenti aux avis de non-conformité, soit 60 jours.

Les résultats de nos travaux démontrent que 80 % (24/30) des dossiers constitués à l'égard des bâtiments examinés cumulent un temps de résolution de plus de six mois depuis l'échéance du délai de 60 jours initialement accordé. Nous sommes conscients que l'envergure des dossiers (p. ex. le nombre important de logements à visiter, le

nombre élevé de non-conformités relevées) puisse exiger de la part des inspecteurs un délai considérable pouvant peut-être même atteindre 12 mois. Cependant, nous remarquons qu'une proportion non négligeable des bâtiments, soit 47 % (14/30), présente des temps de résolution écoulés de plus de 12 mois suivant l'expiration de ce délai de 60 jours :

- Cinq cas se situent dans un intervalle où le temps de résolution s'échelonne de 12 à 18 mois. Selon ce que nous avons pu observer, mis à part deux cas pour lesquels diverses demandes de prolongation de délai ont été accordées par l'inspecteur, les trois autres cas s'expliquent comme suit : un de ces bâtiments a été admis pour l'obtention d'une subvention du programme de rénovation résidentielle majeure, les deux autres ont vu leurs temps de résolution s'allonger à la suite d'une décision prise par l'inspecteur conjointement avec le propriétaire des deux immeubles de procéder à la réalisation des travaux correctifs un immeuble à la fois.
- Deux cas se situent dans un intervalle où le temps de résolution s'étend de 18 à 24 mois. Dans un cas, les retards sont attribuables aux procédures pénales mises de l'avant auprès de la cour municipale. Pour l'autre cas, diverses circonstances hors du contrôle de la Direction de l'habitation ont eu pour effet d'allonger les temps de résolution, notamment : des retards administratifs liés à l'expectative d'une subvention pour rénovation demandée par le propriétaire, mais qui a finalement été refusée, des retards liés à des démarches entreprises par le propriétaire pour l'obtention de soumissions en lien avec des travaux plus importants, des retards attribuables au départ d'inspecteurs occasionnant une charge de travail accrue pour l'inspecteur devant assurer le suivi de ce dossier.
- Sept cas voient leurs temps de résolution s'étaler sur plus de 24 mois, allant même jusqu'à 36 mois. Selon les renseignements obtenus, ces dépassements d'échéances s'expliquent comme suit : un bâtiment a été soumis à la cour municipale aux fins de l'enclenchement de procédures pénales, deux bâtiments ont été inscrits au programme de subvention pour rénovation résidentielle majeure et quatre bâtiments ont été inscrits au programme de subvention pour rénovation à la carte. Ces deux programmes sont offerts par la Direction de l'habitation.

Précisons que, dans les cas où un bâtiment a bénéficié de subventions pour rénovation, il est légitime que la Division de la salubrité ait temporairement suspendu le suivi des

avis de non-conformité liés au bâtiment le temps que les travaux de rénovation, lesquels sont effectués par une tierce partie (p. ex. la Division de la gestion des programmes de logement abordable et privé relevant de la Direction de l'habitation ou un arrondissement) soient complétés et qu'elle puisse en bout de piste revenir constater la correction de l'ensemble des non-conformités relevées. De plus, il est important de signaler que les logements, selon l'ampleur des rénovations devant être entreprises, peuvent devoir être évacués afin d'éviter tout préjudice aux occupants.

En somme, compte tenu de ces explications fournies ainsi que de la particularité et de l'envergure des interventions devant être réalisées par les inspecteurs de la Direction de l'habitation, il nous apparaît plus difficile de porter un jugement au regard du caractère raisonnable du délai nécessaire pour en arriver à clore un dossier. Toutefois, à la lumière de notre examen des dossiers constitués et des renseignements obtenus des personnes rencontrées, nous croyons que certaines améliorations pourraient être apportées au processus. En effet, nous avons constaté les faits qui suivent :

- Certaines interventions qui auraient été réalisées par les inspecteurs pour assurer le suivi d'un dossier n'ont pas été enregistrées dans l'application informatisée utilisée (*Gestion du territoire – Permis*). À l'inverse, certaines interventions sont enregistrées, mais ne sont pas indiquées adéquatement (p. ex. l'inspecteur codifie l'intervention dans l'application comme s'il s'agissait d'une information obtenue, alors qu'en réalité une inspection physique des lieux a été réalisée). De plus, bien que l'application informatisée utilisée permette, à l'aide d'un champ intitulé « prévu », l'inscription de la date du prochain suivi à effectuer au terme d'une échéance convenue (p. ex. 30 jours), nous constatons, dans certains cas, que ce champ n'est pas rempli. Il n'y a donc aucune évidence au dossier concernant l'ampleur du délai supplémentaire accordé au contrevenant pour qu'il apporte les correctifs exigés entre chacune des interventions subséquentes réalisées par l'inspecteur (p. ex. la réinspection). Ainsi constatons-nous parfois des intervalles de temps relativement longs entre deux interventions, et ce, sans aucune justification. Ce manque de rigueur quant aux renseignements inscrits au dossier a le désavantage de rendre le suivi plus difficile pour tout nouvel inspecteur affecté au dossier, mais également pour le gestionnaire responsable de l'activité. C'est sans compter que ces omissions ou ces erreurs d'enregistrement pourraient contribuer à

fausser les résultats de tout rapport de gestion provenant de cette application informatisée.

- Tout comme nous l'avons constaté pour les arrondissements, le gestionnaire de cette activité au sein de la Direction de l'habitation ne dispose d'aucun rapport de gestion lui permettant d'apprécier et de suivre l'évolution des temps écoulés au terme des échéances convenues. Ce genre d'outil permettrait selon nous de repérer plus aisément les situations où le suivi des dossiers cause problème et d'intervenir plus rapidement pour apporter les correctifs nécessaires.

3.2.3.B. Recommandations

Dans l'objectif de ne pas atténuer la crédibilité des avis de non-conformité signifiés aux contrevenants et d'assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre des correctifs demandés, nous recommandons à la Division de la salubrité de prendre les dispositions nécessaires pour que les inspecteurs réalisent promptement, à l'échéance des délais consentis aux contrevenants, un suivi à une date rapprochée.

Afin qu'il puisse être possible pour les gestionnaires responsables de l'activité d'assurer une surveillance plus serrée du déroulement des opérations et de repérer les dossiers pour lesquels le suivi est déficient, nous recommandons à la Division de la salubrité de prendre les dispositions nécessaires :

- **pour inciter les inspecteurs à documenter adéquatement, dans l'application informatisée utilisée, tous les renseignements liés aux interventions qu'ils réalisent;**
- **pour inciter les inspecteurs à remplir, dans l'application informatisée, le champ intitulé « prévu » permettant d'inscrire la date du prochain suivi nécessaire à l'échéance d'un délai antérieurement consenti au contrevenant;**
- **pour se doter de rapports de gestion permettant d'apprécier et de suivre l'évolution des temps écoulés au terme des échéances consenties aux contrevenants par les inspecteurs.**

3.2.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Formuler aux inspecteurs des consignes spécifiques afin de s'assurer que la première inspection de suivi soit réalisée au plus tard 15 jours après la plus longue échéance prescrite par l'avis.

Mettre au point un rapport informatisé hebdomadaire permettant de reconnaître les nouvelles échéances à terme et de planifier le calendrier des inspections en conséquence. » (**Échéancier prévu : mars 2012**)

« Formuler aux inspecteurs des consignes spécifiques afin de :

- documenter de façon complète et compréhensible chaque action ou information relative à chacun des dossiers;
- s'assurer que les dates prévues de toute nouvelle échéance sont inscrites dans l'espace prévu à cette fin. (**Échéancier prévu : mars 2012**)

Procéder à des vérifications aléatoires de la qualité des informations contenues dans les dossiers (sur une base mensuelle, par exemple). (**Échéancier prévu : mars 2012**)

Faire produire des rapports de gestion qui permettent de suivre l'évolution des délais écoulés au terme des échéances consenties aux propriétaires par les inspecteurs (vérification des besoins en informatique à cette fin en cours de réalisation). » (**Échéancier prévu : juin 2012**)

3.3. OBJECTIFS, INDICATEURS DE PERFORMANCE ET MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES

3.3.A. Contexte et constatations

Afin qu'il puisse être possible d'évaluer et ultimement de rendre compte de la mesure avec laquelle les opérations liées à l'application de la réglementation en vigueur contribuent à l'atteinte des orientations de l'administration municipale, il importe que des objectifs mesurables aient été définis de façon à ce qu'il puisse être possible d'en mesurer aisément le degré d'atteinte au moyen d'indicateurs de performance. Par la suite, des rapports de gestion doivent en faire état.

À cet égard, nos travaux de vérification ont notamment consisté à s'enquérir auprès des quatre arrondissements sélectionnés et de la Direction de l'habitation des objectifs qu'ils s'étaient fixés pour évaluer la performance des opérations au regard de l'application du Règlement. Nous avons donc interrogé les gestionnaires responsables et consulté divers documents tels que les rapports annuels d'activité et les documents de présentation budgétaire. Les tableaux 9 et 10 résument les principaux objectifs formellement définis que nous avons pu relever en lien avec l'activité sous analyse.

Tableau 9 – Objectifs des arrondissements liés à l'application du Règlement

| Arrondissement | Objectifs |
|--------------------------------------|---|
| Ville-Marie | Aucun objectif formellement défini. |
| Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension | Finalisation de la mise en place de la structure d'inspection. |
| Montréal-Nord et Le Sud-Ouest | <p>Objectifs généraux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voir à l'amélioration continue des mécanismes de travail pour un traitement efficace des dossiers et un meilleur suivi. • Poursuivre le déploiement des outils de communication pour une meilleure visibilité et connaissance de la réglementation. <p>Sous-objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place les procédures et les outils de travail liés à l'application des règlements (directives, amélioration des lettres types, etc.) (Montréal-Nord). • Mettre en place des procédures et des outils de gestion pour le suivi des constats d'infraction (Le Sud-Ouest). • Ajouter des outils de gestion pour le suivi des dossiers. • Accentuer l'encadrement des inspecteurs dans leur fonction. • Assurer une prestation de services à la clientèle et veiller à maintenir des échéances raisonnables. • Voir au suivi continu des requêtes inscrites dans les systèmes GDC* et <i>Gestion du territoire – Permis</i>. • Mettre à jour le site Internet. |

* GDC : Gestion des demandes des clients.

À la lumière de l'examen effectué, nous constatons que l'arrondissement de Ville-Marie n'a pas défini d'objectif particulier en vue de mesurer la performance de cette activité. Selon les renseignements obtenus du gestionnaire responsable, la reddition de comptes s'effectue principalement au cours de rencontres périodiques avec les inspecteurs et la direction. Les problèmes éprouvés y sont discutés, et des orientations verbales peuvent être données sans toutefois être mesurées par la suite. De ce fait, annuellement, dans le contexte de la présentation du budget ou de la production du

rapport d'activité, la seule information qu'on trouve concerne la compilation du nombre d'inspections réalisées sans comparaison avec les résultats des années antérieures et sans être rapprochée d'un objectif à atteindre (cible). Une information de ce type est selon nous nettement insuffisante pour favoriser une prise de décisions éclairée quant aux correctifs à apporter.

Une situation similaire est observée pour l'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, alors que, bien qu'il soit louable, un seul objectif a été relevé. Cet objectif étant imprécis quant à la cible visée, il sera plus difficile d'en mesurer le degré d'atteinte. De plus, tout comme pour l'arrondissement de Ville-Marie, outre le fait qu'une reddition de comptes verbale puisse s'exercer au cours de rencontres périodiques, les documents de présentation annuelle du budget ne font principalement état que d'unités de production, soit le nombre de logements inspectés, le nombre d'avis de non-conformité remis et le nombre de constats d'infraction remis. Ces résultats ne sont pas comparés aux résultats des années antérieures, ni rapprochés d'un objectif à atteindre.

Les arrondissements de Montréal-Nord et du Sud-Ouest ont pour leur part défini des objectifs plus structurés. Ces objectifs circonscrivent selon nous les principaux problèmes éprouvés pour accroître la performance de cette activité. Toutefois, ils sont énoncés dans des termes non mesurables et mériteraient d'être précisés par l'ajout d'une cible à atteindre, de façon à ce qu'il puisse être possible d'en mesurer aisément le degré d'atteinte et de suivre sur une base comparative l'évolution des résultats obtenus. À titre d'exemple, des objectifs mesurables auraient pu être précisés au regard du sous-objectif « Assurer une prestation de services à la clientèle et veiller à maintenir des échéances raisonnables » :

- Assurer la prise en charge des plaintes et des requêtes reçues à l'intérieur d'un délai de X heures;
- Assurer la réalisation d'une réinspection des lieux à l'intérieur d'un délai n'excédant pas X semaines à compter de l'expiration de l'échéance prévue pour que le contrevenant apporte les correctifs demandés;
- Assurer la résolution des non-conformités observées à l'intérieur d'un délai maximum de X jours.

De plus, lorsqu'on consulte les rapports d'activité produits annuellement, on observe qu'il est difficile de rapprocher les objectifs fixés des réalisations qui y sont indiquées. Dans les faits, en ce qui concerne particulièrement les activités liées à l'inspection des logements, on relève surtout des renseignements généraux (p. ex. les nominations à plusieurs postes, dont celui d'inspecteur, le soutien à la formation continue, la mise à niveau des équipements informatiques) ainsi qu'une compilation du nombre de requêtes traitées dans l'année.

Par ailleurs, tout comme pour les arrondissements de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés au sein de ces deux arrondissements confirment qu'une reddition de comptes verbale s'exerce également au cours de rencontres périodiques avec les inspecteurs et la direction.

Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que les arrondissements devront, à des degrés divers, investir davantage d'efforts afin de se doter d'objectifs mesurables et des indicateurs de performance afférents de façon à ce qu'il soit possible de rendre compte périodiquement de la performance des activités entourant l'application du Règlement et de la mesure avec laquelle les interventions réalisées contribuent à l'atteinte des orientations de l'administration municipale.

Pour ce qui est de la Direction de l'habitation qui, rappelons-le, intervient afin de réaliser l'inspection systématique des bâtiments pour lesquels un protocole d'entente a été conclu avec un arrondissement, conformément au Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements (amorcé en juillet 2007), notre examen nous a permis de repérer les objectifs énoncés dans le tableau 10.

Tableau 10 – Objectifs de la Direction de l'habitation liés à l'application du Règlement dans le contexte de la mise en œuvre du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements

| Unité d'affaires | Objectifs |
|----------------------------------|---|
| Direction de l'habitation | <p>Pour l'année 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conclure avec au moins cinq arrondissements des ententes de collaboration et procéder à l'inspection d'au moins 3 000 logements dans le contexte de la réalisation du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements (cible : 10 000 logements inspectés en trois ans). <p>Pour l'année 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procéder à l'inspection d'au moins 3 000 nouveaux logements dans le contexte du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements. <p>Pour l'année 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fournir aux arrondissements concernés les services prévus au Plan triennal de lutte à l'insalubrité : <ul style="list-style-type: none"> – Des inspections de tous les logements pour lesquels une entente aura été conclue par la Direction de l'habitation avec un arrondissement en 2010 (cible : 3 000 logements) et les réinspections nécessaires; – L'émission d'avis de non-conformité et de constats d'infraction. <p>Pour l'année 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fournir aux arrondissements concernés les services prévus au Plan de lutte à l'insalubrité : <ul style="list-style-type: none"> – Des inspections de tous les logements pour lesquels une entente aura été conclue par la Direction de l'habitation avec un arrondissement en 2011 et les réinspections nécessaires (cible : 2 000 logements supplémentaires inspectés en sus des réinspections et des suivis, total 2011-2013 : 6 000 inspections); – L'émission d'avis de non-conformité et de constats d'infraction; – Le cas échéant, la coordination de l'exécution de travaux à la place du propriétaire. |

Ainsi, avec les responsabilités qui lui ont été confiées, nous constatons que la Direction de l'habitation s'est dotée d'objectifs principaux, lesquels sont énoncés dans des termes mesurables, aussi bien en ce qui a trait aux ententes de collaboration à conclure avec les arrondissements qu'au nombre de logements à inspecter annuellement. Ces objectifs sont selon nous pertinents et ils permettent de mesurer l'adéquation des interventions réalisées par rapport au Plan d'action établi pour ensuite en rendre compte. Cependant, afin qu'il puisse être possible d'accroître la reddition de comptes au regard de la performance des interventions réalisées, nous croyons que d'autres

objectifs mesurables pourraient également se greffer à ceux déjà existants. À titre d'exemple, ces objectifs pourraient être :

- Assurer la réalisation d'une inspection initiale pour l'ensemble des logements d'un bâtiment, selon sa catégorie (p. ex. 8 logements, plus de 24 logements), à l'intérieur d'un délai de X jours;
- Assurer la résolution des non-conformités observées à l'intérieur d'un délai maximum de X jours;
- Atteindre un taux de correction des non-conformités détectées de X % annuellement.

En ce qui a trait à la reddition de comptes, les renseignements recueillis du chef de division responsable confirment que cette dernière s'exerce annuellement à l'occasion de la préparation des documents budgétaires. Un examen de ces documents pour les années 2009, 2010 et 2011 nous a d'ailleurs permis de constater que la Direction de l'habitation fait état de ses réalisations à l'égard des principaux objectifs énoncés dans le tableau 10. De plus, dans le contexte de la gestion courante des opérations, le chef de division mentionne rencontrer régulièrement les inspecteurs sous sa responsabilité et mensuellement la directrice de l'Habitation afin de discuter de l'avancement des dossiers et des problèmes éprouvés.

En conclusion, puisque l'adoption en 2003 d'un règlement en matière de salubrité et d'entretien des logements s'est inscrite parmi les orientations et la stratégie préconisées par l'administration municipale pour améliorer la qualité de l'habitat et le cadre de vie des citoyens, il importe qu'une reddition de comptes plus générale soit également exercée pour renseigner les instances concernées quant à la performance de cette mesure incitative.

En ce sens, et tel que nous l'avons mentionné précédemment dans ce rapport, à la suite des trois premières années d'application du Règlement, l'administration municipale a voulu en évaluer la portée. Le SMVTP a alors produit, en octobre 2006, le bilan 2003-2006 portant sur l'application du Règlement. Ce bilan a par la suite été

l'objet d'une étude publique en commission permanente¹⁴. Au cours des audiences publiques tenues par cette commission, des intervenants ont demandé des précisions et davantage de renseignements au regard d'aspects qui n'avaient pas été abordés et qu'ils jugeaient pertinents pour l'évaluation des activités, notamment :

- le nombre d'interventions et la nature de celles-ci par arrondissement;
- le nombre d'inspecteurs et leur mandat;
- l'écart constaté entre le nombre d'avis de non-conformité remis et le nombre de constats d'infraction remis;
- les statistiques de la cour municipale liées à l'application du Règlement;
- le nombre de condamnations et le montant des amendes.

En conséquence, le SMVTP a dû colliger les données manquantes et répondre par écrit aux questions soulevées par les intervenants et les commissaires.

Subséquentement, dans le but de faire état des suites données aux 16 recommandations formulées par la commission à l'issue de ces audiences publiques de 2006, le SMVTP a produit en mai 2009 un second bilan illustrant les actions entreprises depuis 2006. Ce bilan, qui a également fait l'objet d'une audience publique par la commission, concerne l'ensemble des recommandations formulées par cette dernière et fait particulièrement état des réalisations de la Direction de l'habitation dans le contexte de la mise en œuvre du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements. Nous constatons, cependant, que ce bilan ne fait aucunement état de la performance des activités réalisées dans les arrondissements en ce qui concerne l'application du Règlement.

De plus, pour ces deux bilans, nous constatons que les quelques données statistiques compilées n'ont pas été présentées sur une base comparative d'une année à l'autre et n'ont pas fait l'objet d'une analyse visant à expliquer les écarts. Le rapprochement entre les résultats récents et les résultats antérieurs est selon nous un exercice pertinent à la prise de décisions puisqu'il permet de déterminer si la performance des activités est stable, s'améliore ou se détériore. En résumé, nous sommes d'avis que les renseignements communiqués au moment de ces redditions de comptes n'étaient pas

¹⁴ Commission permanente du conseil municipal sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement urbain et le transport collectif (maintenant connue sous l'appellation « Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation »).

suffisants pour permettre de bien évaluer la performance des activités en lien avec l'application de la réglementation en vigueur. De surcroît, les gestionnaires rencontrés mentionnent qu'aucun autre bilan de l'application de ce règlement n'a été produit depuis.

Compte tenu du fait que les responsabilités d'assurer l'application du Règlement sont partagées entre les 19 arrondissements et une unité d'affaires centrale, nous comprenons que l'atteinte des objectifs de l'administration municipale à cet égard nécessite un effort collectif concerté. Cependant, nous constatons qu'aucune unité d'affaires n'a été formellement désignée afin de coordonner périodiquement la mise en œuvre d'une reddition de comptes générale en vue de renseigner l'administration municipale quant à la performance des activités entourant l'application de la réglementation pour l'ensemble des unités d'affaires concernées. La périodicité de cette reddition de comptes devrait, selon nous, être également définie au préalable.

3.3.B. Recommandations

En vue d'évaluer la performance des activités entourant l'application du *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements*, nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie, de Montréal-Nord, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension :

- **d'établir des objectifs énoncés dans des termes mesurables et appuyés par des indicateurs de performance;**
- **de rendre compte périodiquement des résultats atteints à l'égard de chacun de ces objectifs de façon à ce qu'il puisse être possible d'évaluer, sur une base comparative, l'évolution de la situation et ainsi favoriser une prise de décisions éclairée quant aux mesures correctives à apporter.**

Pour les mêmes raisons, nous recommandons à la Division de la salubrité :

- **d'ajouter aux objectifs existants d'autres objectifs mesurables particuliers au regard de la performance des interventions réalisées par les inspecteurs;**
- **de rendre compte périodiquement des résultats atteints à l'égard de chacun de ces objectifs de façon à ce qu'il puisse être possible d'évaluer, sur une**

base comparative, l'évolution de la situation et ainsi favoriser une prise de décisions éclairée quant aux mesures correctives à apporter.

Également, nous recommandons à la Direction générale :

- de désigner formellement l'unité d'affaires qui sera responsable de lui rendre compte quant à l'évolution de la performance des activités entourant l'application du *Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements* pour l'ensemble des unités d'affaires concernées;
- de préciser, s'il y a lieu, la fréquence attendue de cette reddition de comptes.

3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

1) • **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

« Parmi les dossiers de logements, 70 % ont été résolus en 2011. En 2012, l'objectif sera de 75 %. Un suivi mensuel sera effectué afin de vérifier la performance. Si cet objectif n'est pas atteint, des ressources supplémentaires pourront être assignées à cette tâche. (Échéancier prévu : décembre 2013)

La direction produit déjà un rapport annuel d'activités auquel sera ajouté le rendement avec plus de précision. » (Échéancier prévu : mars 2014)

• **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Un plan d'inspection annuel sera préparé et sera intégré à la charge de travail des inspecteurs. Chaque inspecteur aura un nombre précis d'inspections à faire dans le cadre de ce programme. Une charte d'inspection comprenant le détail précis des éléments devant faire l'objet d'une vérification sera préparée et un formulaire devra être rempli à chaque inspection.

Un rapport trimestriel sera préparé et soumis au gestionnaire. Le rapport fera l'objet d'une rubrique permanente et sera débattu dans les comités de gestion de la direction. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

« Produire un rapport annuel sur l'état du logement et des dossiers de salubrité dans l'arrondissement.

Mettre au point un tableau de bord plus précis sur la question de la salubrité.

Fixer des objectifs réalisables en matière d'inspection de salubrité. »
(Échéancier prévu : décembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE VILLERAY–SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION**

« Les indicateurs de performance porteront sur les points suivants :

- Nombre de logements inspectés;
- Délai de prise en charge d'une plainte;
- Localisation de ces logements;
- Année de construction des logements inspectés;
- Typologie des bâtiments inspectés (plex, conciergerie, etc.);
- Type d'infraction à la réglementation;
- Nombre de requêtes ayant fait l'objet de procédures judiciaires.

Un bilan biannuel sera produit sur chacun des points retenus en tant qu'indicateurs de performance. Ce bilan sera discuté avec la direction de l'arrondissement, et les autorités politiques de l'arrondissement y auront accès. » **(Échéancier prévu : décembre 2012)**

2) • **DIVISION DE LA SALUBRITÉ DE LA DIRECTION DE L'HABITATION DU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS**

« Fixer un délai à l'intérieur duquel une inspection de suivi doit être réalisée à la suite de l'atteinte de la plus longue échéance contenue dans l'avis de non-conformité. **(Échéancier prévu : mars 2012)**

Ajouter aux rapports déjà produits :

- *sur une base mensuelle, des rapports sur le délai couru entre l'atteinte de la plus longue échéance et la date de la première inspection de suivi;*

- *un rapport périodique qui permet de suivre l'évolution du temps requis pour compléter les corrections des non-conformités pour chaque dossier. »*
(Échéancier prévu : juin 2012)

3) • **DIRECTION GÉNÉRALE**

« La Direction de l'habitation de concert avec les unités concernées examinera les pistes de solution et proposera la meilleure approche pour donner suite à la recommandation. » **(Échéancier prévu : juin 2012)**

4. ANNEXE

4.1. ANALYSE COMPARATIVE DES STRATÉGIES D'INTERVENTION PRÉCONISÉES PAR DES VILLES NORD-AMÉRICAINES

Tableau A – Stratégies d'intervention préconisées par six villes nord-américaines

| Ville | Stratégie d'intervention | Mécanismes de coercition | Tarification | Financement |
|--------------------|--|--|---|---|
| Los Angeles | Inspections systématiques des logements locatifs de plus de deux unités tous les quatre ans. | Dans le cas où les réparations ne sont pas complétées par les propriétaires fautifs, les loyers des locataires peuvent être perçus par la ville jusqu'à un maximum de 50 %. La proportion prélevée est fonction du nombre de violations aux normes minimales d'habitabilité. | Frais annuels de 35 \$ par unité locative imposés au propriétaire pour la réalisation d'inspections. Toute réinspection subséquente est assujettie à des frais de 170 \$, plus 36 \$ de frais d'administration. | La tarification prévue couvre l'ensemble des coûts inhérents à la stratégie d'intervention. |
| New York | Inspections à la suite de la réception de plaintes et inspections préventives de logements sélectionnés. | Le refus de se conformer au règlement peut entraîner des poursuites judiciaires, des amendes et la prison. Les réparations d'urgence peuvent être effectuées par la ville aux frais du propriétaire. | Frais de 200 \$ par logement inspecté imposés au propriétaire. Frais de 100 \$ par réinspection subséquente. Si le propriétaire est récalcitrant : frais de 500 \$ par unité locative tous les six mois jusqu'à un maximum de 1 000 \$, et ce, aussi longtemps que les mesures correctives ne sont pas apportées. | La tarification couvre l'ensemble des coûts de la stratégie d'intervention. |

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.2. Application du Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements

| Ville | Stratégie d'intervention | Mécanismes de coercition | Tarification | Financement |
|------------------|---|---|---|---|
| Boston | Tous les logements locatifs doivent posséder une autorisation. Inspections obligatoires des logements locatifs au moment des changements de locataire. | La non-conformité peut entraîner la révocation de l'autorisation et l'imposition d'amendes. Les logements ne détenant pas d'autorisation ne peuvent être loués. | Frais de 50 \$ à 75 \$ imposés au propriétaire pour chaque logement inspecté. | Les tarifs couvrent l'ensemble des coûts de la stratégie d'intervention. |
| Vancouver | Tous les logements locatifs doivent posséder une autorisation. | La non-conformité peut entraîner la révocation de l'autorisation et l'imposition d'amendes. Les logements ne détenant pas d'autorisation ne peuvent être loués. | Frais de 50 \$ pour l'étude du dossier, plus 60 \$ pour l'obtention d'une autorisation annuelle par logement. Frais de 55 \$ pour le renouvellement annuel de la licence par logement. | Les tarifs couvrent l'ensemble des coûts de la stratégie d'intervention. |
| Toronto | Inspections à la suite de la réception de plaintes et inspections préventives de logements sélectionnés. | Le refus de se conformer au règlement peut entraîner des poursuites judiciaires et des amendes. Les réparations d'urgence peuvent être effectuées par la ville aux frais du propriétaire. | Frais exigés pour les suivis de non-conformités. Frais de 94 \$ pour la première heure de réinspection et 55 \$ de l'heure pour le temps additionnel. | Ces frais contribuent en partie à couvrir les coûts de la stratégie d'intervention. |
| Montréal | Inspections réalisées sur réception de plaintes ou de requêtes. | Le refus de se conformer au règlement peut entraîner des poursuites judiciaires et des amendes. La Ville peut effectuer ou faire faire les réparations urgentes en lieu et place du propriétaire et cela aux frais de ce dernier. | Aucune. | La stratégie d'intervention est financée à même les budgets de la Ville. |

V.3. Estimations des coûts



TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 129 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 131 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 132 |
| 3.1. | Estimations détaillées des coûts réalisées avant le lancement des appels d'offres..... | 134 |
| 3.2. | Estimations détaillées de contrôle réalisées pendant le lancement des appels d'offres..... | 152 |
| 3.3. | Analyses comparatives des estimations détaillées des coûts et des estimations détaillées de contrôle avec les soumissions reçues..... | 156 |
| 3.4. | Publication des estimations dans le système électronique d'appel d'offres..... | 169 |
| 3.5. | Positionnement de la Direction des travaux publics à l'égard d'une méthodologie d'estimations des coûts..... | 171 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|-------|--|------|--|
| DCRT | Division conception et réalisation des travaux | GDD | système de gestion des dossiers décisionnels |
| DEC | Division de l'estimation des coûts | LCV | <i>Loi sur les cités et villes</i> |
| DGPRA | Division gestion des projets et relations d'affaires | PTI | programme triennal d'immobilisations |
| DRM | demande de réalisation de mandat | SDO | Service du développement et des opérations |
| DTP | Direction des travaux publics | SÉAO | système électronique d'appel d'offres |

V.3. ESTIMATIONS DES COÛTS

1. INTRODUCTION

Année après année, la Ville de Montréal (la Ville) procède à des investissements importants dans l'amélioration et la réhabilitation de ses infrastructures routières et souterraines (p. ex. les réseaux d'aqueduc et d'égout). À ce chapitre, les programmes triennaux d'immobilisations (PTI) prévoient des investissements importants de l'ordre de 456 M\$¹ pour 2010, de 721 M\$² pour 2011, de 843 M\$² pour 2012 et de 812 M\$² pour 2013 répartis entre les services centraux et les arrondissements, selon leurs compétences respectives. Comme la Ville n'a pas les ressources et les équipements nécessaires pour la réalisation des travaux prévus, ceux-ci sont généralement confiés à des entrepreneurs externes spécialisés dans le domaine. Pour certains types de travaux (p. ex. les programmes de réfection routière, les conduites d'aqueduc, les pistes cyclables), les unités d'affaires des services centraux et quelques arrondissements mandatent la Direction des travaux publics (DTP) du Service du développement et des opérations (SDO) à titre d'expert-conseil interne dans le domaine de l'ingénierie municipale.

La DTP a en effet pour mission de concevoir, de réaliser et de gérer des travaux d'infrastructures sur le territoire de la Ville. Ses équipes travaillent à concevoir des méthodes qui permettront de réaliser, dans les meilleures conditions et au meilleur coût, la réfection des infrastructures afin d'en prolonger la pérennité et de veiller à la protection et à l'intégralité des propriétés publiques et privées de la Ville.

Au cours de la conception des travaux d'infrastructures, la DTP voit notamment à la préparation des plans et devis et à la prise en charge du processus d'octroi de contrats à des entrepreneurs. Conformément à la *Loi sur les cités et villes* (LCV), ces travaux sont confiés au plus bas soumissionnaire conforme, généralement à la suite d'appels d'offres publics.

¹ PTI 2010-2012.

² PTI 2011-2013.

Au moment d'analyser les soumissions reçues, la DTP doit avoir en main une estimation détaillée des coûts lui permettant de juger de leur caractère raisonnable. Dans un contexte où les ressources financières sont restreintes par rapport à l'ampleur des besoins en investissements exprimés, la fiabilité des estimations des coûts est essentielle pour fournir aux instances, au moment de l'octroi des contrats, l'assurance que la Ville paie un juste prix pour les travaux demandés. La fiabilité des estimations des coûts est également essentielle pour obtenir, à la fin des travaux, des résultats probants à la suite de la comparaison avec le coût réel.

À l'occasion d'une vérification réalisée en 2006 au sein d'arrondissements de la Ville, nous avons examiné l'estimation des coûts. Une de nos recommandations portait notamment sur la mise en place de mécanismes permettant d'exercer de façon sporadique une surveillance des prix soumis afin d'avoir un degré d'assurance raisonnable qu'ils correspondent bien aux meilleurs prix possibles.

De plus, en 2009, au moment d'une vérification sur la gestion des contrats d'honoraires professionnels, nous avons recommandé à la Direction générale d'évaluer la possibilité de se doter d'une équipe d'experts indépendants spécialisés en estimations des coûts visant à procurer l'assurance de l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés. Nous lui avons également recommandé de revoir les façons de faire au regard de l'importance des responsabilités confiées aux firmes externes pour déterminer les tâches qu'il importait de se réapproprier pour assurer la maîtrise d'œuvre.

En 2010, une volonté de l'administration municipale a été signifiée en ce sens. En effet, le conseil municipal a adopté, en avril 2010, un cadre de gouvernance faisant référence, entre autres, à la consolidation de l'expertise municipale interne, notamment en matière d'estimation des coûts, de gestion de projets et de surveillance de chantiers. Il y est également prévu que des estimations de contrôle soient effectuées par des tiers distincts de ceux qui ont préparé les appels d'offres et les estimations détaillées des coûts afin de valider le prix des soumissions reçues au cours du processus d'appel d'offres, et ce, pour tous les projets de travaux publics et pour les projets complexes ou

comportant des risques élevés. Toutefois, d'autres possibilités pourraient également être envisagées tout en assurant cette indépendance.

La DTP œuvre depuis 2010 à mettre en place un nouveau modèle d'affaires prévoyant, entre autres, la création d'une unité indépendante d'estimation des coûts. En attendant le comblement des postes, la DTP a confié, de mars 2010 à août 2011, la préparation des estimations détaillées de contrôle à une firme d'économistes de la construction. Bien que la DTP vive actuellement une grande période de bouleversements de l'organisation du travail, nous croyons que le moment est opportun pour nous de réaliser un mandat de vérification sur ce sujet d'importance en vue d'évaluer la fiabilité des estimations détaillées des coûts produites. Nous croyons non seulement que nos observations et nos recommandations issues du présent rapport contribueront à améliorer le processus d'estimation des coûts de la DTP, mais que d'autres unités d'affaires pourront également s'en inspirer pour améliorer leurs pratiques de gestion.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Notre vérification avait pour principal objectif de s'assurer de la fiabilité des estimations détaillées des coûts de projets. À cette fin, nous avons examiné l'établissement des estimations des coûts réalisées par la DTP ainsi que celles réalisées par une firme spécialisée à titre d'estimations détaillées de contrôle. Nous avons aussi comparé ces estimations avec les soumissions reçues ainsi que leur publication dans le système électronique d'appel d'offres (SÉAO). Finalement, nous avons abordé le positionnement de la DTP par rapport à la méthodologie d'estimation des coûts.

Nos travaux de vérification ont été amorcés auprès de la DTP du SDO au printemps 2011 et ils ont porté sur les estimations détaillées des coûts ayant été prises en compte au moment d'appels d'offres publics pour l'octroi de contrats d'exécution de travaux. Nous avons sélectionné 11 dossiers d'appels d'offres publics lancés au cours de l'année 2010 et des deux premiers mois de 2011. Les estimations portaient sur des travaux de trois natures différentes, soit le pavage et les trottoirs, les égouts et les conduites d'eau ainsi que les pistes cyclables. L'ordre de grandeur des contrats

octroyés varie entre 0,3 M\$ et 2,2 M\$. Nos travaux ont également tenu compte des renseignements qui nous ont été transmis ou communiqués jusqu'au 22 août 2011.

Par ailleurs, nous avons réalisé des analyses comparatives entre les estimations détaillées réalisées à l'interne, les estimations détaillées de contrôle et les soumissions reçues. La période couverte pour ces analyses porte sur l'année 2010 et s'étend jusqu'au 22 août 2011.

Nous tenons à préciser que notre vérification n'a pas porté sur les estimations des coûts préparées par la DTP dans le contexte d'octroi de contrats de services professionnels, ni sur les estimations des coûts prises en compte par les arrondissements au moment d'octroi de contrats.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Malgré l'abondance des projets de réfection d'infrastructures qui s'opèrent à la Ville, les unités d'affaires sont restreintes dans leur réalisation en fonction de la limite budgétaire allouée. Ces projets mobilisent un nombre important de ressources du marché tels les entrepreneurs, les fournisseurs, la main-d'œuvre, les matériaux, etc. Il devient donc nécessaire de connaître précisément la nature des travaux à réaliser et d'établir des prix cibles qui permettent de contenir un risque de surenchère au moment de solliciter le marché. Il devient également nécessaire pour la Ville d'utiliser ses ressources de façon optimale pour obtenir le meilleur rendement sur son investissement.

Une estimation détaillée des coûts est grandement utile à la prise de décisions avant le début des travaux par les entrepreneurs. En effet, il est attendu qu'elle permet, dans un premier temps, de rassurer le requérant sur le fait que son projet est toujours réalisable compte tenu du budget prévu. Dans un deuxième temps, elle doit permettre de juger du caractère raisonnable des soumissions reçues à la suite du lancement des appels d'offres publics. Troisièmement, elle doit permettre d'appuyer la recommandation d'octroi de contrat au plus bas soumissionnaire conforme pour la réalisation des travaux.

Étant donné la portée des décisions prises, on comprend l'importance devant être accordée à la fiabilité de ces estimations. Il va sans dire qu'une estimation des coûts non fiable ne favoriserait pas une prise de décisions éclairée. Par exemple, le choix des projets ne permettrait pas d'optimiser la planification des travaux. De plus, au moment de l'analyse des soumissions reçues, des écarts erronés pourraient être constatés, ce qui ne permettrait pas d'appuyer adéquatement la recommandation de l'octroi du contrat. Finalement, la fiabilité des estimations détaillées est également essentielle pour obtenir, à la fin des travaux, des résultats probants à la suite de la comparaison avec le coût réel.

À toutes ces raisons favorisant la fiabilité des estimations des coûts s'ajoute, depuis le 1^{er} avril 2011, l'obligation pour la Ville de publier non seulement la liste des contrats supérieurs à 25 000 \$, mais également une estimation de prix pour tous les contrats de 100 000 \$ ou plus sur le site du SÉAO (art. 477.4 et 477.5 de la LCV). La DTP n'échappe pas à ces règles puisque la plupart des mandats qui lui sont confiés comportent des dépenses en capital supérieures à 100 000 \$. Le montant des estimations des coûts publié dans le SÉAO doit être fiable, car il s'agit dorénavant d'une information facilement accessible dans Internet.

En avril 2011, la DTP présentait à la Commission d'examen des contrats son processus d'appel d'offres pour l'exécution de travaux. Ce processus faisait référence à la préparation de deux estimations détaillées des coûts, réalisées à deux moments différents, par deux divisions distinctes et selon des méthodes différentes. La première, produite par la Division conception et réalisation des travaux (DCRT), était désignée comme « *une estimation détaillée du coût des travaux avant de lancer les appels d'offres* ». La deuxième, réalisée depuis mai 2010 sous la responsabilité directe de la directrice de la DTP puis depuis 2011 sous celle de la Division de l'estimation des coûts (DEC), était désignée comme « *une estimation détaillée du coût des travaux pendant la période d'appel d'offres* ». Jusqu'en août 2011, cette deuxième estimation a été réalisée dans le contexte d'une convention de services professionnels conclue avec une firme d'économistes de la construction.

Aux fins de notre rapport de vérification, les estimations des coûts réalisées par la DCRT seront considérées particulièrement comme étant les estimations détaillées des coûts, alors que celles produites par la DEC seront plutôt désignées comme des estimations détaillées de contrôle. En outre, nous désignerons la firme d'économistes de la construction comme étant la firme spécialisée.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que les estimations des coûts utilisées par la DTP étaient suffisamment fiables pour favoriser une prise de décisions éclairée de la part de tous les intervenants concernés. Dans un premier temps, nous avons traité des estimations détaillées des coûts réalisées par la DCRT, puisque ce sont celles permettant de s'assurer que les projets sont réalisables à l'intérieur des enveloppes allouées par les requérants et que ce sont les seules à être préparées avant le lancement des appels d'offres. Bien que plusieurs estimations (de classes différentes) soient réalisées pendant la conception d'un projet, notre examen a porté uniquement sur la version définitive des estimations détaillées des coûts. Dans un deuxième temps, nous avons examiné les estimations détaillées de contrôle réalisées par la firme spécialisée, puisque la DTP s'appuie sur celles-ci au moment de recommander l'octroi des contrats aux instances. En troisième partie, nous avons comparé ces estimations détaillées avec les soumissions reçues. Nous avons aussi examiné la publication du montant des estimations des coûts dans le SÉAO. Finalement, nous avons abordé le positionnement de la DTP par rapport à la méthodologie d'estimation des coûts.

Nous tenons à préciser que la formulation des recommandations de ce rapport s'applique au fonctionnement actuel du processus d'estimation des coûts au sein de la DTP. S'il y a lieu, les adaptations nécessaires devront être apportées compte tenu des orientations qui seront privilégiées.

3.1. ESTIMATIONS DÉTAILLÉES DES COÛTS RÉALISÉES AVANT LE LANCEMENT DES APPELS D'OFFRES

La prise de connaissance des travaux à réaliser ainsi que la production d'estimations des coûts s'inscrivent dans un processus de planification des projets. Par conséquent, les unités d'affaires (les requérants) sont responsables de la planification préliminaire

de leurs projets, de l'adoption des budgets nécessaires et de l'obtention des autorisations préalablement au lancement des appels d'offres. Pour ces étapes, elles utilisent, à des fins budgétaires, des estimations des coûts préliminaires. Lorsque leur planification préliminaire est complétée, les unités d'affaires transmettent à la DTP les projets à réaliser pour les phases de conception et de réalisation.

La DCRT prépare alors une « demande de réalisation de mandat » (DRM), sur laquelle figurent des renseignements tels que la nature des travaux à réaliser, le coût préliminaire et l'échéancier. Une fois validée par le requérant, la DRM est signée par les parties, ce qui marque l'acceptation du mandat par chacune d'elles. À partir de ce moment, la DCRT précise la nature des travaux à réaliser, notamment à la suite de la visite des lieux et de la réalisation des études ou des analyses nécessaires. Ces travaux préparatoires permettent la confection des plans et devis ainsi que des documents de soumission en vue d'aller en appel d'offres pour l'octroi de contrats à des entrepreneurs. Pour ce faire, la DCRT dresse notamment la liste des éléments prévus au bordereau de soumission et établit les quantités nécessaires. Une estimation détaillée des coûts est également préparée en vue de s'assurer que les projets sont réalisables avec le budget alloué par les requérants.

Pour la période examinée, les requérants ont confié des mandats à la DCRT où les trois sections suivantes se partagent la charge de travail en fonction de la nature des projets :

- Section aqueduc et égouts;
- Section voirie;
- Section des grands projets.

Des estimations détaillées des coûts y sont systématiquement préparées avant le lancement des appels d'offres. De façon générale, pour la plupart des projets, elles sont réalisées par des ressources internes. Toutefois, en cas de contraintes de capacité, il est à noter que certains mandats sont confiés à des firmes d'ingénierie. Dans ces cas, ce sont ces firmes qui procèdent à l'estimation détaillée des coûts.

Historiquement, les estimations détaillées des coûts étaient utilisées pour analyser les soumissions reçues et recommander l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire conforme. Toutefois, à compter de mars 2010, la DTP a eu recours à une firme spécialisée pour préparer des estimations détaillées de contrôle pendant le lancement des appels d'offres. Selon la directrice de la DTP, les ressources de la DCRT ont été informées, à partir de cette période, du fait que leurs estimations détaillées des coûts ne seraient plus utilisées pour appuyer les recommandations d'octroi de contrats, mais que dorénavant on utiliserait plutôt celles de la firme spécialisée. La directrice maintenait toutefois la nécessité que les ressources de la DCRT continuent de réaliser des estimations détaillées des coûts dans le but de s'assurer que le budget alloué par les requérants soit respecté. Précisons cependant qu'au cours de 2010 quelques estimations détaillées des coûts réalisées par la DCRT ont été utilisées pour appuyer la recommandation des soumissions retenues.

Quel qu'en soit l'objectif, la fiabilité des estimations détaillées des coûts repose sur la combinaison de deux paramètres fondamentaux, soit les quantités établies selon les plans et devis définitifs et les prix unitaires qui y sont liés. À ces paramètres s'ajoute également l'établissement d'une provision pour dépenses contingentes.

Dans les prochaines sections, nous ferons état des principales composantes (quantités, prix et contingences) du processus d'estimation des coûts réalisé par la DCRT et nous évaluerons la rigueur avec laquelle ces données ont été établies. Nous traiterons également de certains contrôles tels que l'approbation, la confidentialité et la sécurité des données entourant les estimations détaillées des coûts.

3.1.1. DÉTERMINATION DES QUANTITÉS

3.1.1.A. Contexte et constatations

L'estimation détaillée des coûts contient une description des éléments demandés, l'unité de mesure ainsi que les quantités prévues. Ces quantités sont calculées sur la base des plans et devis avant de produire les bordereaux de soumission servant au lancement des appels d'offres. Précisons que ce sont ces mêmes quantités qui sont utilisées pour l'estimation détaillée de contrôle réalisée par la DEC. Considérant que les

soumissionnaires, qui disposent des plans et devis, procèdent à leurs propres calculs pendant la période d'appel d'offres, l'établissement de quantités non suffisamment précises est susceptible d'influer sur les prix unitaires soumis et conséquemment sur le prix total des soumissions. En effet, une surévaluation de certaines quantités pourrait favoriser des prix unitaires plus bas que ceux du marché de la part des soumissionnaires. À l'inverse, une sous-évaluation des quantités pourrait entraîner des prix unitaires soumis plus élevés. Par conséquent, il est important d'établir les quantités prévues avec suffisamment de précision pour minimiser la marge de manœuvre des entrepreneurs.

Bien que nous n'ayons pas réalisé de travaux visant à se prononcer sur la nature des éléments figurant sur les bordereaux de prix, nous nous sommes néanmoins assurés que les quantités prévues dans les estimations détaillées des coûts s'appuyaient sur des documents d'appui (p. ex. des plans du projet signés par un ingénieur) et que les calculs étaient documentés.

Des 11 cas examinés, 7 avaient fait l'objet de plans signés par un ingénieur. Précisons que quatre cas concernaient la reconstruction d'aqueducs et d'égouts, deux cas la reconstruction de pavages et un cas la reconstruction d'un remblai. Nous avons examiné, sur la base de sondages, l'établissement des quantités liées à 54 éléments sur un total de 182 (30 %). En matière de coûts, ces éléments représentaient 54 % des estimations détaillées.

De façon générale, nous avons constaté que les calculs des quantités vérifiées ainsi que leur degré de précision n'avaient pas été documentés, rendant ainsi plus difficile d'en démontrer l'établissement. Aux fins de notre vérification, les chargés de projet rencontrés ont reconstitué les quantités inscrites aux estimations détaillées. Pour 37 éléments des 54 vérifiés (68 %), les quantités s'appuyaient effectivement sur les plans des projets. Par contre, pour les 17 autres éléments des 54 vérifiés (32 %), les quantités mesurées par les chargés de projet présentaient plutôt des écarts avec celles inscrites aux estimations détaillées. Par conséquent, les quantités de 15 éléments, provenant de quatre estimations, avaient été surévaluées, alors que les quantités de 2 éléments, provenant d'une autre estimation, avaient plutôt été sous-évaluées. Pour

chacun de ces éléments, l'écart représentait de 0,43 % à 6,7 % du coût estimé. L'écart total pour les 17 éléments représentait 46 321 \$ ou 1,1 % du coût estimé.

Pour deux autres cas, soit deux projets d'aménagement de pistes cyclables, selon les renseignements obtenus, des plans signés par un ingénieur auraient initialement été produits, mais nous n'en avons pas reçu la preuve au moment de notre vérification. Quoi qu'il en soit, les quantités prévues à l'estimation détaillée des coûts ont été établies sur la base des superficies mesurées pour les rues déterminées par la Direction du transport, qui agissait à titre de requérant. Nous n'avons pu constater la preuve d'une documentation à l'appui de l'établissement de ces quantités.

À la suite de l'octroi de l'un des contrats pour l'aménagement de pistes cyclables, il s'est avéré que certains arrondissements concernés par les travaux n'étaient pas d'accord avec le choix initial des rues proposées par le requérant, sans compter qu'un arrondissement n'avait même aucun intérêt pour le projet. La situation a eu pour effet d'entraîner un changement dans le choix des rues par le requérant. Par conséquent, les quantités initialement prévues à l'estimation détaillée des coûts ne correspondaient pas à un choix définitif de rues. À cet égard, nous sommes d'avis que la fiabilité de l'estimation produite avant le lancement des appels d'offres suscite des questionnements. Nos travaux de vérification nous ont pourtant révélé qu'une DRM avait été signée avant la préparation de l'estimation détaillée. Néanmoins, le refus de certains arrondissements a contraint le requérant à refaire des travaux préparatoires, à préparer de nouveaux plans et devis ainsi qu'à revoir les calculs des quantités. À notre avis, la DTP devrait prendre les moyens nécessaires pour que la DRM reflète avec évidence que le requérant a reçu l'accord des arrondissements concernés au moment de sa signature. À titre d'exemple, cette évidence pourrait prendre la forme d'une case prévue à cet effet dans le formulaire de la DRM.

En ce qui concerne les DRM, nous avons aussi noté 2 autres cas des 11 pour lesquels la DTP n'avait pas obtenu la signature du requérant avant d'entreprendre des travaux préparatoires et de produire les estimations détaillées. Les quantités en question n'ont pas été contestées après l'octroi du contrat et n'ont donc pas dû être calculées de nouveau par la DTP. Cependant, nous sommes d'avis que l'absence d'un mandat signé

par les parties avant le début de la conception expose la DTP à un risque d'allouer des ressources prématurément, voire inutilement.

Pour les deux dernières sélections de notre échantillon, concernant des projets de planage de chaussée, des plans n'ont pas été produits. En effet, c'est à partir du budget alloué par le requérant pour ce type de travaux et d'un coût global historique au mètre carré (m²) que la superficie totale a été déterminée. Selon les renseignements obtenus, comme il s'agit de travaux d'infrastructures récurrents, les quantités prévues pour les éléments du bordereau de soumission ont été déterminées à partir des appels d'offres antérieurs. Nous n'avons pu constater l'évidence d'une documentation à l'appui de l'établissement de ces quantités. Par ailleurs, l'application d'une telle méthode pour établir des quantités prévues occasionne un risque qu'elles soient sur ou sous-évaluées, selon la fiabilité du coût global utilisé par rapport au marché. Par conséquent, pour établir des quantités avec plus de précision au moment de préparer les estimations détaillées, nous croyons que des coûts unitaires reflétant le marché doivent être utilisés. Nous aborderons cet aspect dans la section 3.1.2 concernant l'établissement des prix unitaires.

Finalement, au cours de la période d'appel d'offres, des *addenda* sont quelquefois transmis aux preneurs de cahiers de soumissions. Au moment de notre vérification, ces *addenda* étaient produits par la DCRT. Nous avons comparé les quantités figurant sur les soumissions reçues avec celles figurant aux estimations détaillées des coûts pour s'assurer qu'elles avaient été mises à jour. Nous avons constaté des différences, bien que non importantes, dans les quantités de six éléments regroupés dans 2 cas sur les 11. Nos travaux révèlent que des *addenda* ont effectivement été transmis aux preneurs de cahiers de soumissions sans que les estimations détaillées des coûts aient été mises à jour. À notre avis, une telle situation ne permet pas aux ressources de la DCRT de disposer d'une information complète à la fois pour documenter leurs dossiers et aux fins d'utilisation ultérieure.

3.1.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer la documentation appuyant l'établissement des

quantités des éléments figurant sur les estimations détaillées ainsi que le degré de précision avec lequel elles sont établies afin de favoriser une plus grande fiabilité des données.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de s'assurer d'obtenir l'autorisation écrite du requérant avant d'amorcer des travaux liés à la conception d'un projet afin d'être en mesure d'allouer efficacement ses ressources. De plus, cette autorisation écrite du requérant devrait permettre de constater avec certitude qu'il a obtenu l'accord des arrondissements concernés pour la réalisation des projets.

Nous recommandons à la Division conception et réalisation des travaux de procéder à la mise à jour des quantités figurant aux estimations détaillées lorsque des *addenda* sont produits pendant le processus d'appel d'offres public afin que les dossiers reflètent une information complète pour référence ultérieure.

3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS**

- 1) « La méthode permettant d'établir les quantités sera précisée et documentée. Le degré de précision sera évalué pour chaque dossier. Ces renseignements seront consignés dans les dossiers. » (**Échéancier prévu : septembre 2012**)
- 2) « Actuellement, la conception réalisée à l'hiver concerne principalement des travaux à réaliser au cours de l'été, ce qui introduit beaucoup de pression et diminue le temps de planification globale des travaux et le découpage des lots.

De plus, à l'avenir, la planification des travaux du PTI devrait être réalisée beaucoup plus tôt.

*Concernant l'accord des arrondissements, cela relève de la responsabilité des requérants, et la DTP l'exigera à la signature de la DRM. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)*

- **DIVISION CONCEPTION ET RÉALISATION DES TRAVAUX**

« Pendant le processus d'appel d'offres, l'estimation de contrôle permet de détecter toute anomalie qui, le cas échéant, est communiquée à la DCRT, qui émettra les addenda en conséquence. » (*Échéancier prévu : avril 2012*)

3.1.2. DÉTERMINATION DES PRIX UNITAIRES

3.1.2.A. Contexte et constatations

L'estimation des prix unitaires doit être établie selon une méthode permettant d'obtenir une information fiable sur le coût le plus probable des travaux prévus. La rigueur dans la détermination des prix unitaires est d'abord nécessaire à des fins de programmation des projets par les requérants. Généralement, elle serait nécessaire non seulement pour sous-tendre l'adjudication d'un contrat, mais également pour susciter un questionnement sur les soumissions reçues lorsque des écarts importants sont constatés, voire remettre en cause lesdites soumissions. Toutefois, compte tenu de l'orientation prise par la directrice de la DTP, les estimations détaillées des coûts ne servent pas à valider le prix des soumissions.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné la rigueur de la méthode utilisée à l'interne pour déterminer les prix unitaires ainsi que la documentation les appuyant. Comme les estimations détaillées des coûts sont préparées par la DCRT avant le lancement des appels d'offres sur le marché, ce sont les seules dont les montants peuvent être communiqués aux requérants pour leur permettre de revoir la planification de leurs projets. Selon les renseignements obtenus, la DCRT ne communique pas le montant des estimations détaillées des coûts aux requérants avant le lancement des appels d'offres, et ce, dans le but de préserver la confidentialité des données. Pourtant, il arrive que des écarts importants entre les estimations sommaires préparées par les requérants et les soumissions retenues soient constatés. C'est ainsi que parmi les 11 projets sélectionnés, 4 présentaient des écarts variant de 637 852 \$ à 1 288 601 \$ (22 % à 49 % des estimations sommaires). Considérant que les requérants disposent d'enveloppes budgétaires restreintes par rapport au nombre important de projets à réaliser, il est souhaitable pour eux de connaître, dès que possible, le coût le plus probable d'un projet, et ce, grâce à des estimations détaillées des coûts. Cette

information permettrait aux requérants d'utiliser les sommes devenues disponibles pour amorcer d'autres projets ou d'en retarder certains.

Selon les renseignements obtenus, pour la période visée par notre échantillon, quelques estimations détaillées préparées par la DCRT ont été utilisées au moment d'analyser les soumissions reçues. Cependant, depuis novembre 2010, nous constatons que ces estimations détaillées des coûts ne sont plus citées en référence dans les sommaires décisionnels produits par la DTP en vue de recommander l'octroi de contrats aux instances. En effet, les sommaires décisionnels font plutôt référence, depuis novembre 2010, aux estimations détaillées produites par la firme spécialisée pendant le lancement des appels d'offres, à celles des firmes d'ingénierie externes et, plus récemment, à celles réalisées par les estimateurs de la DEC.

Malgré cette orientation, en ce qui concerne plus particulièrement les estimations détaillées des coûts, les personnes rencontrées nous ont fait part de la méthode utilisée pour la détermination des prix unitaires. Ainsi, dans le cas des éléments récurrents, la détermination des prix unitaires s'appuie sur différentes listes de référence et les prix sont fixés pour une période d'un an. Ces prix unitaires ont été établis, d'une part, à partir de la moyenne pondérée des soumissions antérieures enregistrées dans le système GESPRO³. D'autre part, ils ont été révisés par les ingénieurs chefs d'équipe pour refléter la réalité du marché. Ces listes suggèrent des prix unitaires par nature de travaux (p. ex. voirie, éclairage et signalisation ainsi qu'égout et aqueduc), nonobstant la saisonnalité et les conditions variables du marché.

Pour les éléments non récurrents, ceux ne figurant pas dans une liste de prix de référence, les prix unitaires proviennent également de l'application GESPRO et des modifications sont aussi apportées. Lorsque les prix ne sont ni disponibles dans une liste de référence ni dans GESPRO, les ingénieurs responsables tentent d'estimer les prix unitaires par comparaison avec des éléments semblables. Lorsque aucun rapprochement possible ne peut être fait avec les données existantes, ils fixent alors les prix selon leur jugement.

³ GESPRO : Système de gestion de projets. Base de données permettant de compiler les soumissions des trois dernières années.

Pour les projets d'aqueduc et d'égout, l'établissement des prix unitaires provient non seulement de l'application GESPRO, mais prend également en considération l'historique des estimations des coûts produites par la firme spécialisée d'économistes en construction.

Des 11 estimations détaillées faisant l'objet de notre échantillon, 9 ont été réalisées à l'interne. Pour ces dernières, nous avons examiné la rigueur avec laquelle la méthode avait été appliquée ainsi que la documentation à l'appui.

Dans un premier temps, des 196 éléments figurant à ces estimations détaillées des coûts, nous avons constaté que 26 %, soit 52 éléments, provenaient des listes de référence. Nos travaux de vérification ont révélé que l'utilisation des prix unitaires figurant à ces listes de référence laissait place à beaucoup de jugement, puisque dans la majorité des cas ils ont été adaptés par les ingénieurs de projet, et ce, même s'ils ne connaissaient pas les facteurs de variation initialement pris en compte au moment de leur établissement. Par conséquent, pour l'établissement des prix unitaires de ces 52 éléments, les ingénieurs ont effectué des modifications à la hausse ou à la baisse, selon le cas, variant de 1 % à 100 % pour tenir compte des variations du marché et des particularités des projets. À cet égard, nous n'avons trouvé aucune documentation appuyant les modifications apportées. Nous avons aussi constaté que l'existence de ces listes de référence n'était pas connue de tous.

En ce qui concerne les éléments dont les prix unitaires ne figuraient pas sur les listes de référence, soit 74 % des éléments vérifiés, nous avons examiné dans quelle mesure les prix unitaires figurant à l'application GESPRO avaient été utilisés. Sur la base de sondages, nous avons constaté que le prix unitaire de certains éléments figurait effectivement dans l'application GESPRO, mais qu'il avait subi une modification à la hausse ou à la baisse variant de 0 % à 367 %. Nous constatons encore ici des prix établis aléatoirement, sans compter que les modifications de prix peuvent varier d'un ingénieur à l'autre, selon le niveau de risque perçu ou le niveau de connaissance ou d'expérience acquis. Nous n'avons trouvé aucune documentation à l'appui de l'établissement de ces prix unitaires. Pour les autres éléments qui ne figuraient pas

dans GESPRO, nous n'avons également pu relever de documentation à l'appui de leur établissement.

Pour les 2 autres cas des 11 sélectionnés, les estimations détaillées des coûts ont été réalisées par des firmes d'ingénierie externes puisque la conception des projets leur avait été référée. Les chargés de projet de la DCRT n'ont pu nous expliquer la démarche utilisée par ces firmes pour établir les prix unitaires.

Finalement, pour les 11 cas sélectionnés, nous constatons un manque d'uniformité dans les façons de faire ainsi que l'absence d'une documentation suffisante des calculs et hypothèses posés pour établir les prix unitaires des différents éléments figurant aux estimations détaillées des coûts. Puisque diverses modifications sont apportées pour établir le prix le plus probable pour les travaux prévus, nous considérons que la méthode utilisée laisse place à beaucoup de latitude, mais ne démontre pas l'évidence d'une grande rigueur.

À la base, l'utilisation d'une moyenne historique de prix unitaires provenant de soumissions antérieures confond tous les prix et ne distingue ni le degré de complexité ni les conditions particulières qui prévalaient à l'époque des projets pris en considération. Cependant, à partir du moment où des modifications aux prix unitaires sont apportées par plusieurs personnes, selon leur jugement, cette méthode s'éloigne d'une moyenne historique de prix unitaires. Elle se rapproche davantage du juste prix du marché, et ce, même à des fins budgétaires, pourvu que les modifications soient représentatives de ces prix.

En conclusion, nous sommes d'avis que les façons de faire entre les différentes sections (aqueduc et égouts, voirie et grands projets) devraient être uniformisées et que la documentation des prix unitaires devrait être améliorée. À cet égard, une documentation suffisante permettrait non seulement de démontrer le travail effectué à de nouvelles ressources ou à de tierces personnes, mais permettrait également de faciliter l'établissement de prix unitaires pour d'autres estimations détaillées.

3.1.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les mesures qui s'imposent pour :

- uniformiser les façons de faire entre les différentes sections de la Division conception et réalisation des travaux;
- documenter les calculs et les hypothèses posés au moment de la détermination des prix unitaires selon la méthode utilisée;

afin d'être en mesure de démontrer la rigueur et, par voie de conséquence, la fiabilité des estimations détaillées des coûts.

3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Une procédure sera rédigée quant à l'utilisation de la base de données concernant les prix unitaires. Elle sera utilisée par tous les ingénieurs-concepteurs. Ceux-ci documenteront au dossier la façon dont les prix unitaires auront été utilisés de même que les hypothèses de travail les justifiant.

L'usage d'un formulaire à cet effet sera analysé. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

3.1.3. DÉTERMINATION DE LA PROVISION POUR DÉPENSES CONTINGENTES

3.1.3.A. Contexte et constatations

La détermination d'une provision pour dépenses contingentes vise à couvrir le coût de travaux imprévus qui pourraient survenir et être nécessaires pour la réalisation d'un projet. Cet élément, qui s'ajoute aux coûts de l'estimation détaillée des travaux, doit être établi à la suite d'une analyse du risque que des imprévus surviennent au cours de la réalisation des travaux. Au stade de l'estimation détaillée des coûts, plus le degré de précision avec lequel les quantités ont été établies est grand, plus le risque que surviennent des imprévus est bas. Par ailleurs, la provision pour dépenses contingentes doit tendre à être la plus basse possible pour favoriser une gestion plus serrée des coûts.

Nos travaux visaient à s'assurer que l'établissement de la provision pour contingences reposait sur une analyse des risques liés au projet et que des calculs documentés appuyaient cette provision.

Au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, les ingénieurs au sein de la DTP nous ont mentionné que la détermination d'une provision pour contingences est établie selon leur jugement et est fonction de nombreux facteurs de risque et de particularités du projet. Ces facteurs de risque sont directement liés à la complexité des travaux à réaliser, à la situation géographique du projet, à la connaissance du milieu ou encore au degré de précision avec lequel les quantités ont été établies.

Pour l'échantillon sélectionné, nous avons constaté que la détermination des provisions pour dépenses contingentes figurant aux estimations variait de 5 % à 14 % du coût prévu des travaux. Il n'existait toutefois aucune documentation à l'appui des critères retenus pour établir cette provision pour dépenses contingentes. De plus, très peu d'explications ont pu nous être fournies pour en justifier l'établissement.

Nos observations portaient sur des estimations détaillées des coûts réalisées avant l'entrée en vigueur, en juillet 2011, d'une première directive produite par la Direction générale intitulée « Gestion des contingences, incidences et déboursés dans tous les contrats ». L'établissement de la provision pour dépenses contingentes par la DTP devrait maintenant respecter cette directive visant à préciser les normes à respecter dans la gestion des contingences, notamment dans les documents d'appels d'offres pour les contrats d'exécution de travaux. Une des rubriques traite plus particulièrement de l'établissement de l'enveloppe de contingences à la suite de :

- la détermination des risques éventuels liés à la réalisation de l'objet du contrat et aux échéanciers;
- la détermination des sommes liées à chacun des risques en fonction de la probabilité d'occurrence des mesures de mitigation possibles, s'il y a lieu, et des conséquences éventuelles en lien avec les échéanciers.

Le total des coûts liés à chacun de ces risques devient l'enveloppe de contingences estimée.

La Direction générale prévoit que tout gestionnaire concerné par cette directive est responsable de l'appliquer, de l'intégrer dans ses activités, d'en assurer le contrôle et d'en rendre compte à sa ligne hiérarchique.

3.1.3.B. Recommandations

En vue de favoriser une gestion plus rigoureuse des coûts, nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les mesures qui s'imposent pour que la détermination de la provision pour dépenses contingentes s'appuie sur une évaluation des risques inhérents au projet.

En vue de démontrer la fiabilité des estimations des coûts, nous recommandons à la Direction des travaux publics de consigner au dossier les critères de risque déterminés ainsi que les calculs effectués pour évaluer l'importance de la provision pour dépenses contingentes, et ce, conformément à la directive intitulée « Gestion des contingences, incidences et déboursés dans tous les contrats », entrée en vigueur en juillet 2011.

3.1.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Déjà en place depuis septembre 2011, le calcul des contingences est documenté, entre autres, avec une grille d'analyse de risque. » (Complété)

3.1.3.D. Commentaires du Vérificateur général

Les dossiers examinés portaient sur l'année 2010 et les deux premiers mois de 2011. Ils ne comportaient pas les renseignements en vue d'évaluer les risques inhérents à chacun des projets. Les actions correctives de la DTP feront l'objet d'un suivi comme prévu dans notre processus habituel de vérification.

3.1.4. APPROBATION DES ESTIMATIONS DÉTAILLÉES DES COÛTS ET CONFIDENTIALITÉ DES DONNÉES

3.1.4.A. Contexte et constatations

Compte tenu de l'importance des estimations détaillées des coûts dans la prise de décisions, des aspects autres que l'établissement des quantités, des prix et des contingences sont à considérer en vue de fournir un degré d'assurance sur la fiabilité.

D'une part, les estimations détaillées des coûts doivent être approuvées par une personne responsable de manière à attester de la qualité de l'information qui s'y trouve. C'est dans cette perspective que des règles concernant l'approbation doivent être mises en place et suivies pour fournir un degré d'assurance raisonnable sur la fiabilité des estimations détaillées. D'autre part, le montant des estimations détaillées des coûts ou encore de certaines composantes ne doit en aucun cas être divulgué à de futurs soumissionnaires. Il va sans dire que la confidentialité favorise une saine concurrence pour l'obtention des meilleurs prix sur le marché au regard des travaux prévus.

Au moment de notre vérification, les estimations détaillées des coûts préparées par les ingénieurs chargés de projet de chacune des sections concernées (voirie, aqueduc et égouts ainsi que grands projets) étaient remises aux ingénieurs chefs d'équipe responsables.

Au cours de l'année 2010, elles étaient par la suite transmises à l'ingénieur chargé de planification au sein de la DCRT pour le lancement des appels d'offres. En 2011, dans la mise en place de son nouveau modèle d'affaires, la DTP a séparé les tâches de conception de projets de celles liées au processus de lancement des appels d'offres et les a réparties dans deux divisions distinctes. Cette nouvelle structure a fait en sorte que les estimations détaillées des coûts continuaient d'être préparées par chacune des sections de la DCRT. Cependant, elles étaient dorénavant transmises à la Division gestion des projets et relations d'affaires (DGPR), responsable du mécanisme de sollicitation du marché et de la communication avec les soumissionnaires. Précisons que les estimations détaillées des coûts ont été confiées à des ressources restreintes au sein de cette division afin d'en préserver la confidentialité.

Selon les renseignements obtenus, pour la période vérifiée, les estimations détaillées des coûts y étaient conservées sous clé jusqu'à l'ouverture des soumissions. Les estimations sur support électronique étaient également sauvegardées dans un répertoire sécurisé sur le serveur, dont l'accès était restreint aux personnes autorisées. De plus, depuis mai 2011, les estimations détaillées des coûts sont également transmises à la DEC.

En ce qui concerne le processus d'approbation, nous avons constaté que toutes les estimations détaillées préparées par les sections concernées étaient accompagnées d'une note de service démontrant qu'elles avaient été transmises à l'ingénieur chargé de planification en vue du lancement des appels d'offres. Nous avons relevé la preuve que les ingénieurs chefs d'équipe des sections concernées avaient apposé leurs initiales sur cette note de service. Toutefois, nous sommes d'avis que les estimations détaillées des coûts, étant donné les décisions importantes qui en découlent, devraient plutôt être systématiquement approuvées par un gestionnaire responsable (p. ex. le chef de section).

Au sujet de l'aspect de la confidentialité, la DTP a pris des mesures au cours de l'année 2011 pour éliminer les communications entre le personnel technique responsable de la préparation des documents d'appels d'offres (plans et devis, formules de soumission) et les soumissionnaires potentiels. C'est ainsi qu'une séparation des tâches a été rendue possible en créant la DGPR. Elle devenait dorénavant responsable de recevoir les questions des preneurs de cahiers de charges au moyen d'une boîte de courriel, de transmettre ces questions aux concepteurs de projet et de répondre aux soumissionnaires de façon anonyme.

Par contre, au moment de l'établissement des estimations détaillées des coûts, nous avons constaté que des renseignements sensibles (p. ex. les listes de prix de référence, les copies des estimations détaillées) étaient détenus par plusieurs ressources au sein de la DCRT.

En outre, les personnes rencontrées nous ont mentionné que les listes de prix de référence servant à la détermination des prix unitaires circulaient sur support papier. À notre avis, avec une telle façon de faire, les listes peuvent aisément être copiées, égarées, transférées ou manipulées sans égard à leur confidentialité.

De plus, au cours du processus d'appel d'offres, les estimations détaillées des coûts demeurent accessibles dans le système GESPRO par tous les utilisateurs ayant accès aux bordereaux de soumission, bien que cela soit contraire à des consignes internes verbales. Non seulement les estimations détaillées sont disponibles dans le système

GESPRO, mais elles le sont également sur support papier auprès des ingénieurs responsables. Selon les renseignements obtenus, des mesures de sécurité écrites adressées au personnel concerné de la DCRT (p. ex. le déchiquetage, le classement sous clé des estimations par les ingénieurs) étaient inexistantes au moment de notre vérification.

Bien que la DTP ait mis en place une séparation des tâches pour la conception des travaux et la sollicitation du marché, qu'elle ait mis sous clé la version papier des estimations détaillées des coûts et qu'elle ait créé un répertoire sécurisé pour la version électronique, il n'en demeure pas moins que des risques liés à la sécurité des renseignements sont toujours présents. Nous sommes d'avis qu'aussi bien les données servant à l'estimation détaillée des coûts des projets que les estimations elles-mêmes ne doivent pas être aussi aisément accessibles, hormis par le personnel les produisant ou veillant à leur confidentialité. S'il advenait que n'importe lequel de ces renseignements soit communiqué à de futurs soumissionnaires, cela risquerait de compromettre l'indépendance du processus d'estimation des coûts. À cet égard, des directives claires devraient être diffusées à l'intention des ressources concernées.

Finalement, considérant l'orientation de la directrice de la DTP au sujet des estimations détaillées des coûts réalisées par la DCRT, ces estimations sont faites pour s'assurer que les projets sont réalisables à l'intérieur des enveloppes allouées par les requérants. Or, sur la base des dossiers sélectionnés, nous avons précédemment constaté que le montant des estimations détaillées des coûts n'était pas communiqué aux requérants avant le lancement des appels d'offres pour les rassurer sur le coût de leur projet. Selon la gestionnaire responsable de la DGPR, au cours de l'année 2011, des rencontres périodiques ont été réalisées avec les requérants pour les informer de l'évolution de leurs projets. Au cours de ces rencontres, le coût des projets aurait été l'un des points abordés dans les cas où un dépassement de budget était anticipé. Nous croyons qu'une telle pratique doit être privilégiée afin de permettre aux requérants de planifier adéquatement l'utilisation des budgets disponibles. Nous sommes toutefois d'avis que le montant de la dernière version des estimations détaillées devrait être communiqué aux requérants avant le lancement des appels d'offres, mais exclusivement aux personnes autorisées, puisqu'ils sont en fait les clients de la DCRT.

3.1.4.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de démontrer systématiquement l'évidence de l'approbation écrite des estimations détaillées par un gestionnaire responsable en vue d'attester la fiabilité des données qui serviront à la prise de décisions.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de produire une directive entourant la sécurité des renseignements sensibles liés au processus d'estimation des coûts, qu'ils soient en version numérique ou papier, afin d'en restreindre l'accès aux seuls utilisateurs autorisés et de favoriser l'étanchéité du processus d'estimation des coûts.

Avant de lancer les appels d'offres sur le marché, nous recommandons à la Direction des travaux publics de communiquer aux requérants, exclusivement aux personnes autorisées, le montant de la dernière version des estimations détaillées afin de leur permettre de planifier adéquatement les sommes budgétaires disponibles.

3.1.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) « Une procédure sera rédigée concernant les estimations réalisées en phase de conception. Le processus de signature du document y sera décrit et respectera les règles édictées par l'Ordre professionnel des ingénieurs du Québec, en considérant l'usage qui est fait de cette estimation. » (**Échéancier prévu : juin 2012**)
- 2) « Pour faire suite à la directive C-OG-SDO-D-12-001, une procédure est en cours de réalisation depuis février 2012 pour établir les règles de fonctionnement à la DTP. » (**Échéancier prévu : juin 2012**)
- 3) « Les requérants sont tenus au courant des budgets tout au long de leurs projets; des rencontres mensuelles avec tous les requérants sont prévues pour discuter du contenu technique, du budget et de l'échéancier.

L'estimation à laquelle on fait référence est réalisée quelques jours avant le lancement de l'appel d'offres. La période d'appel d'offres est généralement de 13 jours ouvrables. Donc, pour la planification des requérants, on comprend que ce n'est pas critique d'une façon générale. Compte tenu de la durée de tout le processus entourant un projet, l'attente entre ces deux estimations (l'estimation détaillée et l'estimation de contrôle) est bien courte. Une règle de fonctionnement sera cependant précisée pour transmettre le montant total de l'estimation de contrôle aux requérants. » (Échéancier prévu : juin 2012)

3.2. ESTIMATIONS DÉTAILLÉES DE CONTRÔLE RÉALISÉES PENDANT LE LANCEMENT DES APPELS D'OFFRES

3.2.A. Contexte et constatations

En plus de la séparation des tâches que nous avons abordée à la section précédente, la DTP a notamment procédé, dans le contexte de son nouveau modèle d'affaires 2010-2011, à la création de la DEC. Cette division doit assurer la préparation des estimations détaillées de contrôle pour l'ensemble des projets faisant l'objet d'appels d'offres publics par la DTP, et ce, dans les mêmes temps et conditions que les soumissionnaires potentiels. Ces estimations détaillées de contrôle devaient être utilisées aux fins de comparaison avec le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme.

Au moment de notre vérification, la mise en place de cette division était en cours, et en guise de mesure temporaire la DTP avait recours aux services d'une firme spécialisée. En effet, la DTP a recommandé au comité exécutif, en décembre 2009, l'octroi d'un contrat de services professionnels à une firme spécialisée d'économistes en construction. Ce contrat, d'un montant de 450 000 \$ pour une période n'excédant pas trois ans (2010 à 2012), visait à soumettre des projets d'infrastructures urbaines à une validation des coûts. Au moment de l'octroi de ce contrat par les instances, la DTP indiquait au sommaire décisionnel qu'elle faisait appel à des économistes de la construction, car il s'avérait approprié de s'assurer que les évaluations internes des travaux ainsi que les soumissions reçues soient représentatives des coûts habituels du marché pour ces travaux. Elle indiquait également qu'il s'agissait d'établir le vrai et juste prix et d'utiliser la méthode appropriée pour le connaître, afin de s'assurer de la

pertinence de chaque coût d'une soumission reçue, en fonction des conditions du marché présentes au moment de l'appel d'offres.

Les projets à estimer concernaient, entre autres, les ponts, les tunnels, les aménagements routiers ainsi que les réseaux d'aqueduc et d'égout. Ils pouvaient être récurrents (programmes de réfection routière, de conduites d'aqueduc, de pistes cyclables, etc.) ou uniques et ils comportaient un degré de complexité variable. L'estimation devait se faire de façon détaillée (p. ex. la main-d'œuvre directe et indirecte, les matériaux et équipements, les frais directs et indirects).

Pour les projets récurrents, la firme spécialisée devait procéder à la compilation des différents résultats, à l'aide d'un logiciel conçu par cette dernière, pour constituer, à la fin du contrat, un entrepôt de données pouvant être utilisé par la DTP pour estimer les coûts des futurs projets.

Pour chacun des projets soumis, la firme spécialisée devait faire son estimation des coûts, sur la base des plans et devis préparés par la Ville, et ce, pendant que les appels d'offres étaient sur le marché. Cette estimation devait donc représenter le juste prix d'un projet donné, en fonction des conditions du marché, et ce, selon les mêmes contraintes et conditions que les soumissionnaires.

Dans son offre de service, la firme spécialisée mentionnait que la méthodologie utilisée repose sur des bonnes pratiques reconnues internationalement. Les grandes étapes consistent d'abord à analyser les documents de soumission, à visiter le site des travaux, à confirmer les quantités prévues au bordereau de soumission, à établir les caractéristiques particulières au projet, à valider la période et le temps d'exécution des travaux, à examiner les exigences du maintien de la circulation, à évaluer et à comparer des prix de fournisseurs ou de sous-traitants particuliers à l'estimation.

Pour établir les prix, la méthodologie consiste à fractionner chacun des éléments du bordereau de soumission en livrables quotidiens et à estimer les efforts nécessaires en matière d'équipements, de main-d'œuvre et de matériaux selon le caractère géographique des lieux, des sols, des obstacles ou autres contraintes ou conditions

influant sur les ouvrages à réaliser. Elle prévoit également la collecte de renseignements sur le marché concernant les éléments qui suivent :

- Matériaux : les prix proposés par plusieurs fournisseurs selon les prix du marché (sans escompte) au moment de la soumission;
- Main-d'œuvre : les taux de main-d'œuvre directe selon la convention collective en vigueur au moment de la soumission;
- Équipements : les taux de transport en vrac selon le recueil des tarifs du ministère des Transports du Québec et les taux de location de la machinerie lourde du gouvernement du Québec.

Finalement, à ces frais directs sont ajoutés des frais de gestion et d'administration, un taux de profit, etc.

De mars 2010 à juillet 2011 (17 mois), la DTP a confié à la firme spécialisée presque la totalité des projets devant faire l'objet d'appels d'offres publics. Par la suite, en août 2011, la DTP n'a pu confier que quelques projets à la firme spécialisée, en raison de l'épuisement des crédits budgétaires prévus au contrat. Quelques estimations détaillées de contrôle ont été demandées à des estimateurs nouvellement engagés au sein de la DEC. Pour les quelques autres projets, la conception, y compris la préparation des estimations détaillées, a été confiée à des firmes d'ingénierie externes, et des estimations détaillées de contrôle n'ont pas été demandées.

En ce qui concerne plus particulièrement la période au cours de laquelle la DTP a eu recours à la firme spécialisée, c'est la DGPR qui recevait les estimations détaillées de contrôle demandées jusqu'à ce que la DEC prenne la relève en 2011. Comme convenu, la firme spécialisée devait remplir le bordereau de soumission, au même titre que les autres soumissionnaires. Ces estimations reposaient, d'une part, sur les quantités établies par la DCRT au moment de la préparation des documents d'appels d'offres et, d'autre part, sur des prix unitaires établis selon la méthodologie proposée par la firme spécialisée. Pour les dossiers de notre échantillon, nous avons obtenu les copies électroniques des estimations détaillées de contrôle provenant de la firme spécialisée, accompagnées d'une note démontrant qu'elles avaient effectivement été transmises à la DGPR, et ce, avant la fin de la période d'appel d'offres.

Nous avons cependant constaté que des rapports appuyant les estimations détaillées de contrôle produites par la firme spécialisée n'ont pas été reçus pour tous les projets soumis. En effet, la firme spécialisée aurait produit, à la demande de la DEC, une vingtaine de rapports détaillés sur un total de 94 dossiers (21 %). Selon les renseignements obtenus, la DTP n'a pas demandé l'ensemble des rapports détaillés, car elle préférerait consacrer les sommes prévues au contrat pour la production d'estimations détaillées de contrôle. Par contre, en ce qui concerne les rapports détaillés reçus, ils n'avaient pas été analysés au moment de notre vérification, en tout ou en partie, par un représentant de la DEC et leur contenu encore moins communiqué à la DCRT. Précisons que les quelques rapports transmis par la firme spécialisée comprenaient non seulement les bordereaux de prix transmis soit à la DGPR, soit à la DEC, mais également le détail des articles du bordereau, tenant compte des efforts estimés et des prix unitaires utilisés, la comparaison des quantités prévues au bordereau par rapport aux quantités estimées ainsi que des recommandations pour les projets soumis.

Considérant que les estimations de la firme spécialisée devaient permettre de valider les soumissions reçues et qu'elles figuraient dans les sommaires décisionnels liés à l'octroi de contrats par les instances, nous sommes d'avis que ces rapports détaillés auraient été utiles pour étayer les renseignements fournis. Par conséquent, la DTP ne disposait pas, au moment de recommander l'octroi des contrats, d'une documentation suffisante, et ce, pour tous les projets, pour justifier les prix estimés et répondre à toute question sur ce sujet.

De plus, comme la DTP indiquait uniquement le montant de l'estimation détaillée de la firme spécialisée en guise de référence dans ses sommaires décisionnels produits à partir de novembre 2010, c'est cette estimation qui devait alors être publiée dans le SÉAO pour se conformer à la loi. De ce fait, le manque de documentation justifiant ces estimations est contraire à la directive intitulée « Publication des contrats », émise par le directeur général en avril 2011. En effet, celle-ci précise qu'une documentation justifiant les estimations de quantités et le prix estimé du contrat doit être préparée. Dans un contexte où la DTP accorde un niveau de confiance à des estimations détaillées de contrôle provenant de firmes spécialisées, nous sommes d'avis qu'elle doit

absolument s'assurer d'obtenir des rapports détaillés pour chacun des projets en vue d'être en mesure d'appuyer les données susceptibles d'être mises en question.

3.2.B. Recommandations

Lorsque des estimations détaillées de contrôle sont produites par une firme spécialisée, nous recommandons à la Direction des travaux publics d'obtenir les rapports détaillés afin d'être en mesure d'appuyer les renseignements fournis dans les sommaires décisionnels, ou encore dans le système électronique d'appel d'offres lorsque demandé conformément à la directive sur la publication des contrats.

3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Depuis que la DEC a été mise en place, les experts suivent tous les mandats exécutés par la firme et s'assurent d'obtenir tous les renseignements requis. L'analyse des projets est faite par les experts de la DEC avec l'appui de la firme si nécessaire.

Cette clarification avec la firme choisie a été faite au cours de la réunion de démarrage de la nouvelle entente-cadre au début de février 2012 et est en vigueur. » (Échéancier prévu : mars 2012)

3.3. ANALYSES COMPARATIVES DES ESTIMATIONS DÉTAILLÉES DES COÛTS ET DES ESTIMATIONS DÉTAILLÉES DE CONTRÔLE AVEC LES SOUMISSIONS REÇUES

3.3.A. Contexte et constatations

Après l'ouverture des soumissions, la DGPRP procède à la vérification de leur conformité administrative et indique le plus bas soumissionnaire conforme. Les soumissions reçues et l'estimation détaillée de contrôle sont par la suite transférées à la DCRT pour la préparation du sommaire décisionnel lié à l'octroi du contrat.

Nous avons mentionné précédemment que les estimations détaillées de contrôle devaient être une référence fiable pour juger du caractère raisonnable des soumissions reçues. Des estimations des coûts fiables devraient donc représenter le marché. Dans le cas contraire, des mécanismes devraient permettre de reconnaître les écarts et de

fournir des explications probantes pour rassurer les instances au moment de l'octroi d'un contrat. Advenant que des écarts importants demeurent inexpliqués ou inacceptables, la situation devrait aussi être divulguée aux instances pour faciliter la prise de décisions.

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons voulu évaluer la fiabilité des estimations détaillées utilisées pour juger du caractère raisonnable des soumissions reçues. Pour ce faire, nous avons jugé pertinent de retenir les estimations détaillées des coûts réalisées par la DCRT pour confirmer ou infirmer la justesse des estimations détaillées de contrôle. Une telle décision s'explique par le fait que les estimations détaillées des coûts étaient utilisées pour valider les soumissions reçues, avant que des estimations détaillées de contrôle soient préparées par la firme spécialisée.

Aux fins de notre analyse, nous avons comparé aussi bien le montant des estimations détaillées de contrôle que celui des estimations détaillées des coûts réalisées à l'interne (par la DCRT) par rapport à la plus basse soumission retenue puisqu'elle est recommandée aux instances au moment de l'octroi du contrat.

Pour l'année 2010, nous constatons que la presque totalité des estimations détaillées était supérieure aux plus basses soumissions retenues, et ce, tant pour celles réalisées à l'interne (33/36, soit 92 % des cas) que pour celles réalisées par la firme spécialisée (33/35, soit 94 % des cas) (voir le tableau 1).

Pour 2011 (1^{er} janvier au 22 août 2011), nous constatons également que la majorité des estimations détaillées était supérieure aux plus basses soumissions retenues, mais dans une moindre proportion qu'en 2010. En effet, pour ce qui est des estimations détaillées réalisées à l'interne, nous avons observé une proportion de 87 % des cas (48/55), alors que pour les estimations détaillées de contrôle, cette proportion était de 84 % des cas (41/49) (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Comparaison des estimations détaillées par rapport à la soumission retenue – répartition des dossiers

| Estimations réalisées par rapport à la plus basse soumission retenue | Appels d'offres publics – 2010 | | | | Appels d'offres publics – 2011 (1 ^{er} janvier au 22 août) | | | | | |
|--|--------------------------------|------|------------------------------------|------|---|------|------------------------------------|------|------------------|------|
| | Estimations détaillées | | Estimations détaillées de contrôle | | Estimations détaillées | | Estimations détaillées de contrôle | | | |
| | DCRT | | Firme spécialisée | | DCRT | | Firme spécialisée | | DEC | |
| | N ^{bre} | % | N ^{bre} | % | N ^{bre} | % | N ^{bre} | % | N ^{bre} | % |
| Sous-évaluation | 3 | 8 % | 2 | 6 % | 7 | 13 % | 8 | 16 % | 2 | 67 % |
| Surévaluation | 33 | 92 % | 33 | 94 % | 48 | 87 % | 41 | 84 % | 1 | 33 % |
| Total des dossiers | 36* | | 35 | | 55[#] | | 49 | | 3 | |

* Des 36 appels d'offres publics, un dossier a été estimé par une firme d'ingénierie, alors qu'un autre dossier n'a pas été transmis à la firme spécialisée (travaux liés à l'éclairage de façades de bâtiments).

Des 55 appels d'offres publics, trois dossiers ont été estimés par des firmes d'ingénierie et n'ont pas fait l'objet d'estimations détaillées de contrôle.

Une situation selon laquelle les soumissions reçues sont plus basses que les estimations est certes avantageuse financièrement pour le donneur d'ouvrage, cependant ce dernier doit s'assurer que les travaux seront réalisés tels qu'ils ont été prévus. Bien que la majorité des dossiers ait été dans cette situation pour 2010 et 2011, il n'en demeure pas moins que, pour les autres appels d'offres, les soumissions reçues étaient plus élevées que les estimations détaillées de contrôle. En accordant un contrat dans un tel contexte, le donneur d'ouvrage assume le risque de payer plus cher qu'il ne le devrait en réalité. Pour atténuer les conséquences de ces deux types de risque, il est souhaitable que des mesures appropriées soient prises par la Ville. À titre d'exemple, ces mesures pourraient ultimement comprendre le rejet des soumissions reçues à la suite d'un appel d'offres ou encore le redoublement des efforts de surveillance des travaux. Il va sans dire que l'importance des écarts en cause, de même que leur fréquence, orientera les actions à mettre de l'avant.

Sur cette base, nous avons examiné l'importance des écarts (en valeur relative absolue) entre les estimations détaillées et la plus basse soumission, et ce, pour l'ensemble des appels d'offres publics de 2010 et 2011 (jusqu'au 22 août 2011). Aux fins de notre analyse, nous avons retenu le seuil acceptable de 10 %, énoncé par la Direction du greffe en janvier 2011 dans le guide portant sur le contenu et la présentation des dossiers décisionnels soumis aux instances. Précisons qu'un seuil de

10 % est également pris en compte dans les procédures du ministère des Transports du Québec lorsque les soumissions reçues sont plus élevées que les estimations.

Par conséquent, parmi les contrats octroyés en 2010, nous constatons, dans 78 % des cas (28/36), que l'écart entre l'estimation détaillée des coûts réalisée à l'interne et la plus basse soumission était supérieur à 10 %. Cette proportion est légèrement supérieure dans le cas des estimations détaillées de contrôle, soit 86 % (30/35) (voir le tableau 2).

En ce qui concerne l'année 2011, nous constatons que la proportion des écarts supérieurs à 10 % se maintient dans le cas des estimations détaillées des coûts réalisées à l'interne, avec 78 % des cas (43/55). Par contre, pour les estimations détaillées de contrôle, nous constatons une amélioration de la situation, avec 62 % des cas (30/49) (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Répartition des dossiers en fonction des écarts constatés entre les estimations détaillées et la soumission retenue

| Pourcentage d'écart constaté | Appels d'offres publics – 2010 | | | | | | Appels d'offres publics – 2011 | | | | | | | | |
|------------------------------|--------------------------------|-----------|------------------|------------------------------------|-----------|------------------|--------------------------------|-----------|------------------|------------------------------------|-----------|------------------|------------------|-----------|------------------|
| | Estimations détaillées | | | Estimations détaillées de contrôle | | | Estimations détaillées | | | Estimations détaillées de contrôle | | | | | |
| | DCRT | | | Firme spécialisée | | | DCRT | | | Firme spécialisée | | | DEC | | |
| | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | |
| N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | N ^{bre} |
| 0 % à 10 % | 8 | 8 | 22 % | 5 | 5 | 14 % | 12 | 12 | 22 % | 19 | 19 | 38 % | 3 | 3 | 100 % |
| 11 % à 20 % | 3 | 11 | 31 % | 6 | 11 | 31 % | 12 | 24 | 43 % | 14 | 33 | 67 % | 0 | 3 | 100 % |
| 21 % à 30 % | 0 | 11 | 31 % | 4 | 15 | 43 % | 6 | 30 | 54 % | 4 | 37 | 75 % | 0 | 3 | 100 % |
| 31 % à 40 % | 3 | 14 | 39 % | 6 | 21 | 60 % | 6 | 36 | 65 % | 10 | 47 | 95 % | 0 | 3 | 100 % |
| 41 % à 50 % | 3 | 17 | 47 % | 3 | 24 | 69 % | 7 | 43 | 78 % | 2 | 49 | 100 % | 0 | 3 | 100 % |
| 51 % à 60 % | 6 | 23 | 64 % | 1 | 25 | 71 % | 7 | 50 | 90 % | 0 | 49 | 100 % | 0 | 3 | 100 % |
| 61 % et + | 13 | 36 | 100 % | 10 | 35 | 100 % | 5 | 55 | 100 % | 0 | 49 | 100 % | 0 | 3 | 100 % |
| Total des dossiers | 36* | | | 35 | | | 55[#] | | | 49 | | | 3 | | |

* Des 36 appels d'offres publics, un dossier a été estimé par une firme d'ingénierie, alors qu'un autre dossier n'a pas été transmis à la firme spécialisée (travaux liés à l'éclairage de façades de bâtiments).

Des 55 appels d'offres publics, trois dossiers ont été estimés par des firmes d'ingénierie et n'ont pas fait l'objet d'estimations détaillées de contrôle.

Quelle que soit la source de l'estimation détaillée, les résultats démontrent que la majorité des dossiers présentent un écart supérieur à 10 % avec la plus basse

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.3. Estimations des coûts

soumission. Selon l'avis d'experts dans le domaine de l'économie de la construction, une comparaison de l'estimation détaillée avec la plus basse soumission est certes un guide, mais il faut prendre en considération que l'entrepreneur présentant la plus basse soumission peut avoir tenu compte de facteurs personnels et circonstanciels qui n'ont pu être considérés dans l'estimation détaillée. Considérant de tels résultats, nous avons poussé la comparaison des estimations détaillées des coûts et des estimations détaillées de contrôle non seulement avec la plus basse soumission retenue, mais également avec la moyenne des soumissions. De l'avis d'experts, cette moyenne des soumissions représente davantage le prix du marché.

Tableau 3 – Répartition des dossiers en fonction des écarts constatés entre les estimations détaillées et la moyenne des soumissions reçues

| Pourcentage d'écart constaté | Appels d'offres publics – 2010 | | | | | | Appels d'offres publics – 2011 | | | | | | | | |
|------------------------------|--------------------------------|-----------|------------------|------------------------------------|-----------|------------------|--------------------------------|-----------|------------------|------------------------------------|-----------|------------------|------------------|-----------|-------|
| | Estimations détaillées | | | Estimations détaillées de contrôle | | | Estimations détaillées | | | Estimations détaillées de contrôle | | | | | |
| | DCRT | | | Firme spécialisée | | | DCRT | | | Firme spécialisée | | | DEC | | |
| | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | | N ^{bre} | Cumulatif | |
| N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | N ^{bre} | | % | |
| 0 % à 10 % | 7 | 7 | 20 % | 11 | 11 | 33 % | 23 | 23 | 45 % | 24 | 24 | 51 % | 3 | 3 | 100 % |
| 11 % à 20 % | 8 | 15 | 44 % | 8 | 19 | 57 % | 5 | 28 | 54 % | 17 | 41 | 87 % | 0 | 3 | 100 % |
| 21 % à 30 % | 4 | 19 | 55 % | 5 | 24 | 72 % | 7 | 35 | 68 % | 4 | 45 | 95 % | 0 | 3 | 100 % |
| 31 % à 40 % | 4 | 23 | 67 % | 2 | 26 | 78 % | 11 | 46 | 90 % | 1 | 46 | 97 % | 0 | 3 | 100 % |
| 41 % à 50 % | 2 | 25 | 73 % | 2 | 28 | 84 % | 2 | 48 | 94 % | 1 | 47 | 100 % | 0 | 3 | 100 % |
| 51 % à 60 % | 3 | 28 | 82 % | 1 | 29 | 87 % | 1 | 49 | 96 % | 0 | 47 | 100 % | 0 | 3 | 100 % |
| 61 % et + | 6 | 34 | 100 % | 4 | 33 | 100 % | 2 | 51 | 100 % | 0 | 47 | 100 % | 0 | 3 | 100 % |
| Moyenne non disponible | 2 | 36 | | 2 | 35 | | 4 | 55 | | 2 | 49 | | 0 | 3 | |
| Total des dossiers | 36* | | | 35 | | | 55# | | | 49 | | | 3 | | |

* Des 36 appels d'offres publics, un dossier a été estimé par une firme d'ingénierie, alors qu'un autre dossier n'a pas été transmis à la firme spécialisée (travaux liés à l'éclairage de façades de bâtiments).

Des 55 appels d'offres publics, trois dossiers ont été estimés par des firmes d'ingénierie et n'ont pas fait l'objet d'estimations détaillées de contrôle.

Parmi les contrats octroyés en 2010, nous constatons, dans 80 % des cas (27/34), que l'écart entre l'estimation détaillée des coûts réalisée à l'interne et la moyenne des soumissions était supérieur à 10 %. Cette proportion baisse à 67 % (22/33) dans le cas des estimations détaillées de contrôle.

En ce qui concerne l'année 2011, nous constatons que la proportion des écarts supérieurs à 10 % s'est améliorée dans les deux cas. Ainsi, pour les estimations

détaillées des coûts réalisées à l'interne, la proportion est de 55 % (28/51 cas), alors qu'elle est de 49 % (23/47 cas) pour les estimations détaillées de contrôle.

Considérant les écarts constatés entre, d'une part, les estimations détaillées et, d'autre part, la plus basse soumission ou la moyenne des soumissions, nous avons évalué dans quelle mesure une analyse avait été réalisée et avait permis de fournir des explications utiles à la prise de décisions par les instances.

C'est donc à partir de notre sélection de 11 dossiers que nous avons examiné le processus d'analyse des écarts. En ce qui concerne les neuf estimations réalisées à l'interne (DCRT), nous n'avons pas trouvé l'évidence qu'une analyse comparative entre les soumissions reçues et l'estimation détaillée des coûts a été réalisée. En effet, les personnes rencontrées nous ont révélé que, au cours de l'année 2010, une analyse comparative était effectuée uniquement lorsque le plus bas prix soumis était supérieur d'au moins 15 % à l'estimation détaillée. Par contre, lorsque les prix soumis s'avéraient inférieurs aux estimations détaillées, le degré de confort était suffisant pour ne pas avoir à procéder à une analyse comparative. Pour sa part, la directrice de la DTP explique cette situation par le fait qu'une orientation avait été donnée au cours de 2010 à l'effet de ne plus s'appuyer sur ces estimations détaillées des coûts pour recommander les contrats.

Dans le cas des deux dossiers confiés à des firmes externes d'ingénierie, nous avons relevé un rapport d'analyse comparative détaillée conformément aux exigences de la DTP dans les contrats de services professionnels. Dans les deux cas, la firme expliquait les principaux écarts constatés et recommandait l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire. L'analyse s'appuyait, dans un cas, sur la comparaison des soumissions reçues par rapport à l'estimation détaillée des coûts, alors que, dans l'autre cas, elle s'appuyait sur la comparaison entre la plus basse soumission et l'estimation détaillée des coûts.

Finalement, toujours pour les dossiers sélectionnés, en ce qui concerne plus particulièrement les estimations réalisées par la firme spécialisée, nous avons constaté que les écarts supérieurs à 10 % avec la plus basse soumission n'ont également pas

fait l'objet d'une analyse documentée par un représentant de la DEC. Pour sa part, l'ingénieur chargé de projet à la DCRT était en mesure de constater les écarts, mais ne pouvait fournir d'explications suffisantes, car ces estimations reposaient sur une méthodologie qu'il ne possédait pas concernant l'établissement des prix unitaires, d'autant plus qu'il ne recevait pas de rapport détaillé pour appuyer les données fournies.

À la suite de l'analyse des soumissions reçues, la DTP a justifié son choix dans les sommaires décisionnels préparés à cet effet. Ces derniers présentaient à quelques reprises, jusqu'en octobre 2010, les montants de l'estimation détaillée des coûts réalisée à l'interne ainsi que de celle de la firme spécialisée par rapport à la plus basse soumission. À partir de novembre 2010, seul le montant de l'estimation de la firme spécialisée a été présenté par rapport à la plus basse soumission.

Lorsque l'estimation détaillée de contrôle était supérieure à la plus basse soumission, la DTP indiquait aux sommaires décisionnels que l'écart était favorable à la Ville et recommandait donc l'octroi des contrats aux prix soumis.

Toutefois, lorsque l'estimation détaillée de contrôle était inférieure à la plus basse soumission, la DTP indiquait le commentaire suivant : « *Après vérification auprès de [la firme spécialisée] en ce qui a trait aux prix unitaires utilisés pour établir l'estimation, [cette firme] nous confirme que les prix estimés sont justes et représentent fidèlement la réalité du marché. Nous pouvons donc, dans ce contexte, conclure que l'écart entre le coût de l'adjudicataire et le montant de l'estimation détaillée de [la firme spécialisée] est acceptable.* »

En conclusion, pour les dossiers examinés, nous sommes d'avis que des explications rigoureuses sur les principaux écarts n'ont pas été fournies dans les sommaires décisionnels. Une telle situation ne nous permet pas de nous prononcer, hors de tout doute, sur la fiabilité des estimations détaillées de contrôle pour juger du caractère raisonnable des soumissions reçues.

Comme la plupart des dossiers de notre échantillon portaient sur des appels d'offres lancés en 2010 et ayant fait l'objet d'octroi de contrats au cours de la même année, nous avons pris en considération, pour notre rapport de vérification, les lignes directrices subséquemment émises par la Direction du greffe. C'est ainsi qu'en mars 2011, l'importance du seuil à partir duquel les écarts entre les estimations détaillées et les plus basses soumissions devaient être analysés a été précisée dans un guide portant sur le contenu et la présentation des dossiers décisionnels. Ce guide prévoit notamment que les unités d'affaires doivent présenter et « *expliquer rigoureusement tout écart de plus de 10 % entre la soumission de l'adjudicataire et la dernière estimation réalisée* ». Il donne également des lignes directrices aux unités d'affaires concernant les renseignements qui doivent être présentés dans les dossiers décisionnels :

- Le montant de chacune des soumissions reçues;
- La dernière estimation réalisée;
- Le coût moyen des soumissions reçues;
- L'écart entre la soumission moyenne et la plus basse (en pourcentage);
- L'écart entre la plus haute soumission et la plus basse (en dollars et en pourcentage);
- L'écart entre la plus basse soumission conforme et la dernière estimation (en dollars et en pourcentage);
- L'écart entre la deuxième plus basse soumission conforme et la plus basse (en dollars et en pourcentage).

De plus, les unités d'affaires y sont invitées à mentionner, dans leurs sommaires décisionnels, tout risque lié soit à l'octroi, soit à la réalisation des travaux prévus au contrat ainsi que les mesures prévues pour les atténuer ou les contrer. Les renseignements peuvent être indiqués dans une note confidentielle lorsque le dossier relève du comité exécutif ou dans une fiche complémentaire si le dossier relève de la compétence d'un conseil.

Considérant que ces nouvelles lignes directrices entraient en vigueur en mars 2011, et donc après l'octroi des contrats visés par notre échantillon, nous avons questionné les ingénieurs chargés de projet de la DCRT ainsi qu'un ingénieur de la DEC sur le

processus d'analyse des écarts en place après cette date. Nous avons également examiné la nature des renseignements fournis dans les sommaires décisionnels liés à l'octroi des contrats après mars 2011.

Selon les renseignements obtenus auprès de la DCRT, l'analyse des soumissions reçues consiste à comparer le total de chacune des soumissions, le total de l'estimation détaillée des coûts et le total de l'estimation détaillée de contrôle. En présence d'écarts importants, une comparaison plus détaillée est effectuée pour déceler des irrégularités quant aux prix unitaires soumissionnés. Bien qu'une telle analyse comparative aille à l'encontre de l'orientation de la directrice, nous n'avons pas été en mesure de corroborer l'évidence du fonctionnement décrit, puisque cette analyse n'était pas documentée.

À notre avis, compte tenu du nombre important de données figurant sur les bordereaux de soumission, un comparatif visuel des soumissions reçues par rapport aux estimations détaillées des coûts et aux estimations détaillées de contrôle s'avère insuffisant. En effet, considérant qu'un seul projet peut comprendre plus de 50 éléments au bordereau de prix, cela multiplié par le nombre de soumissions reçues, l'estimation réalisée à l'interne et celle de la firme spécialisée, l'« analyse visuelle » devient fort laborieuse et son résultat peu probant lorsqu'il s'agit de justifier l'octroi d'un contrat.

Nous avons également questionné, au moment de nos travaux, l'ingénieur en poste au sein de la DEC. Selon les renseignements obtenus, la documentation d'une analyse comparative n'y était pas réalisée.

En ce qui concerne le contenu des sommaires décisionnels, après l'entrée en vigueur des lignes directrices, nous constatons que, de façon générale, ils présentaient les renseignements exigés au regard du montant des soumissions, de l'estimation des coûts et des écarts constatés. Précisons que seul le montant des estimations détaillées de contrôle était fourni à titre de référence et non celui des estimations réalisées à l'interne. C'est donc sur cette base que les instances ont appuyé leurs décisions pour l'octroi des contrats.

Pour les appels d'offres présentant un écart supérieur à 10 % entre l'estimation détaillée de contrôle et la plus basse soumission retenue, nous constatons que des explications d'ordre général ont été données. Par conséquent, les écarts constatés n'ont pas été rigoureusement expliqués comme l'exigent les lignes directrices en la matière. Lorsque l'estimation de la firme spécialisée était supérieure à la plus basse soumission retenue, le libellé standard des explications fournies était :

« Après vérification auprès de notre firme indépendante d'économistes de la construction [...] en ce qui a trait aux prix unitaires utilisés pour établir l'estimation, celle-ci nous confirme que les prix soumis représentent fidèlement la réalité du marché.

Plusieurs facteurs et/ou paramètres peuvent expliquer la différence entre les prix des soumissions soit les escomptes sur achats, la productivité et les coûts de production, les taux horaires des équipements, les taux de transport en vrac, les frais indirects ainsi que les pourcentages de profits et d'administrations [sic] appliqués aux coûts du projet et la stratégie propre à chaque soumissionnaire.

Compte tenu de ces énoncés, nous concluons que l'écart entre le coût de l'adjudicataire et le montant de l'estimation détaillée de [la firme spécialisée] est favorable à la Ville. »

Voici également le libellé standard fourni à titre d'explications lorsque le montant de l'estimation détaillée était inférieur à celui de la plus basse soumission.

« Après vérification auprès de notre firme indépendante d'économistes de la construction [...], celle-ci nous confirme que leur prix soumis représente actuellement la valeur de référence pour la réalisation de ce projet.

Plusieurs facteurs et/ou paramètres peuvent expliquer la différence entre les prix des soumissions soit la productivité et les coûts de production, les taux horaires des équipements, les taux de transport en vrac, les frais indirects ainsi que les pourcentages de profits et d'administrations [sic] appliqués aux coûts du projet et la stratégie propre à chaque soumissionnaire.

Les résultats pour la soumission [...] tendent à démontrer une fluctuation à la hausse du marché qui peut être expliquée par plusieurs facteurs intrinsèques au marché durant la période d'appel d'offres. »

Il est vrai que, sur la base des estimations détaillées de contrôle établies, pour la plupart des appels d'offres lancés depuis mars 2011, la situation a été favorable à la Ville sur le plan financier, car les prix des soumissions y étaient inférieurs. Nous

sommes cependant d'avis que les explications d'écarts fournies auraient quand même dû être plus rigoureuses, faire ressortir davantage les particularités de chacun des dossiers et prendre en considération les renseignements fournis sur la moyenne des soumissions. Par ailleurs, dans un contexte où plusieurs des soumissions retenues étaient plus basses que les estimations détaillées de contrôle, nous croyons que les instances auraient dû être sensibilisées sur les risques que présentait une telle situation sur le plan de la réalisation des travaux prévus au contrat ainsi que sur les mesures que prévoyait la DTP pour les atténuer ou les contrer.

Pour les autres appels d'offres lancés, soit ceux dont les prix des soumissions étaient supérieurs aux estimations détaillées de contrôle et dont l'écart représentait plus de 10 %, nous nous serions attendus à ce que les lignes directrices viennent préciser les actions à entreprendre advenant que les explications d'écarts fournies ne soient pas suffisantes pour justifier l'octroi du contrat; le rejet des soumissions reçues étant ultimement l'une de ces actions. Or, nous n'avons pas trouvé de telles lignes directrices s'appliquant à l'ensemble des contrats octroyés.

À la suite de la création de la Commission permanente sur l'examen des contrats, dont la mission est de s'assurer de la conformité du processus d'appel d'offres, nous avons constaté la diffusion, en août 2011, du *Guide d'information à l'intention des unités administratives*. Ce guide vise notamment à informer les unités d'affaires sur les critères selon lesquels les contrats doivent être transmis à la Commission. L'un de ces critères vise notamment les contrats d'exécution de travaux d'une valeur de plus de 2 M\$ et présentant un écart de plus de 20 % entre l'estimation détaillée interne effectuée pendant le processus d'appel d'offres et la soumission de l'adjudicataire. Le guide prévoit, pour les contrats visés, que les unités d'affaires doivent notamment présenter aux membres de la Commission la méthodologie utilisée pour réaliser les estimations ainsi que les écarts entre l'estimation de référence et le montant proposé par l'adjudicataire. Elles doivent également être en mesure de fournir une explication pour toute anomalie ou particularité. À la suite de l'examen de chacun des dossiers présentés, la Commission émet une conclusion sur la conformité du processus d'appel d'offres. Elle peut également proposer des améliorations au processus par des recommandations particulières. Ces mesures exigent des unités d'affaires qu'une

analyse rigoureuse des principaux écarts soit réalisée en vue de fournir des explications suffisantes et probantes.

À la suite de nos travaux de vérification, nous croyons que les pratiques actuellement en place à la DTP au regard des explications d'écarts ne sont pas suffisantes pour répondre à la rigueur exigée par la Commission permanente sur l'examen des contrats. Par ailleurs, nous estimons que bon nombre des contrats recommandés aux instances par la DTP échappent à ces mesures en raison de leurs montants (inférieurs à 2 M\$). En effet, pour la période du 1^{er} janvier au 22 août 2011, 14 contrats sur 55 (25 %) étaient inférieurs à 2 M\$ et présentaient un écart supérieur à 20 %. Nous sommes d'avis que des lignes directrices devraient prévoir les actions à entreprendre pour cette catégorie de contrats advenant que des écarts demeurent inexplicables à la suite de la préparation des sommaires décisionnels.

En conclusion, l'analyse comparative que nous avons réalisée entre les estimations détaillées par rapport aux soumissions reçues ne nous a pas fourni une assurance raisonnable sur la fiabilité des estimations détaillées réalisées, autant celles réalisées par la DCRT que celles de la firme spécialisée. Même si la firme spécialisée affichait de meilleurs résultats pour les huit premiers mois de l'année 2011, il n'en demeure pas moins que la DTP n'a pas su démontrer que ceux-ci étaient nettement plus significatifs que ceux obtenus par la DCRT, et ce, même si les buts et les méthodes d'estimation étaient différents. Considérant que, depuis avril 2011, la DTP doit publier dans le SÉAO le montant de l'estimation des coûts réalisée avant l'ouverture des soumissions et que cette information est susceptible d'être confrontée, non seulement avec le prix des soumissions, mais également avec le montant total des dépenses réelles, il est urgent que la Ville prenne les mesures qui s'imposent pour expliquer rigoureusement les écarts importants. Nous traiterons dans la section 3.5 des démarches qui devront être entreprises pour rendre possible l'évaluation des estimations détaillées de contrôle.

3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les moyens qui s'imposent pour documenter aux dossiers :

- les analyses comparatives entre les soumissions reçues et les estimations détaillées de contrôle;
- des explications rigoureuses pour les écarts dépassant un seuil acceptable; afin d'être en mesure de justifier les choix effectués.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'expliquer rigoureusement, au moment de la préparation des sommaires décisionnels liés à l'octroi des contrats, tout écart supérieur au seuil acceptable établi (10 %) entre la soumission de l'adjudicataire et l'estimation détaillée de contrôle, conformément aux lignes directrices émises par la Direction du greffe afin de favoriser une meilleure prise de décisions par les instances.

3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Les analyses comparatives seront faites pour tous les projets lorsque l'écart est de plus de 10 % entre l'estimation de la DEC et le plus bas soumissionnaire conforme. Ces analyses sont documentées au dossier.

Les analyses et les explications rigoureuses sont faites chaque fois que cela s'avère nécessaire et sont documentées au dossier.

De plus, notre recommandation d'ajouter une intervention particulière par la DEC au système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) sera mise en application. »
(Échéancier prévu : avril 2012)

« La DEC a mis en place une analyse rigoureuse expliquant les écarts et la consigne au dossier décisionnel dans le but d'éclairer la prise de décisions par les instances. »
(Échéancier prévu : avril 2012)

3.4. PUBLICATION DES ESTIMATIONS DANS LE SYSTÈME ÉLECTRONIQUE D'APPEL D'OFFRES

3.4.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, depuis le 1^{er} avril 2011, l'article 477.5 de la LCV stipule que toute municipalité doit publier dans le site du SÉAO, approuvé par le gouvernement du Québec, la liste de tous les contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$. Cette liste doit être mise à jour mensuellement.

Pour se conformer à la loi, les renseignements suivants doivent être publiés :

- Le prix du contrat;
- Le nom de l'adjudicataire;
- L'objet du contrat;
- Le nom de chaque soumissionnaire;
- Le montant de chaque soumission;
- L'indication de toute soumission plus basse que celle retenue qui a été jugée non conforme;
- Le montant total de la dépense effectivement faite.

De plus, dans le cas d'un contrat comportant une dépense de 100 000 \$ et plus, l'article 477.4 de la LCV oblige toute municipalité à réaliser une estimation du prix du contrat avant l'ouverture des soumissions ou, s'il n'y a pas d'appel d'offres, avant l'octroi du contrat. Le montant de cette estimation doit figurer parmi les renseignements à publier dans le SÉAO (art. 477.5 de la LCV).

En vue de préciser les normes à respecter concernant la publication des renseignements sur les contrats dans le SÉAO, la Direction générale a produit, en avril 2011, une directive intitulée « Publication des contrats ». Cette directive traite, entre autres, des rôles et responsabilités des unités d'affaires et des estimations obligatoires.

En ce qui concerne les rôles et responsabilités, la directive prévoit que tout gestionnaire, d'un arrondissement ou d'un service central, est responsable de l'application et de l'intégration dans ses activités des dispositions de l'encadrement et d'en assurer le contrôle. Voici ce qu'elle mentionne plus précisément à l'égard des

appels d'offres concernant l'exécution des travaux : « *Pour les renseignements au sujet des appels d'offres concernant l'exécution de travaux, la responsabilité d'inscription dans le SÉAO appartient à l'arrondissement ou service responsable du contrat. »*

Au sujet des estimations obligatoires, la directive fait notamment état de :

- l'obligation de réaliser des estimations pour tout contrat de 100 000 \$ et plus avant l'ouverture des soumissions ou, s'il n'y a pas eu d'appel d'offres, avant l'octroi du contrat (et ce, même si l'estimation est réalisée par un consultant externe);
- la publication du montant de l'estimation dans le SÉAO, uniquement après l'ouverture des soumissions ou, s'il n'y a pas eu d'appel d'offres, au moment de l'octroi du contrat;
- l'importance de préparer l'estimation de façon rigoureuse.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné les renseignements inscrits par la DTP dans le SÉAO relativement aux estimations des coûts. En somme, pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2011, la DTP a inscrit 44 contrats dans le SÉAO à la suite de leur octroi. Il s'agissait en fait d'appels d'offres lancés entre le 1^{er} avril et le 22 août 2011. Pour ces contrats, nous avons constaté que les renseignements liés aux estimations de prix n'ont pas été publiés conformément à la directive de la Direction générale. Par conséquent, pour les dix premiers contrats publiés dans le SÉAO, l'estimation des coûts n'avait pas été inscrite par la DTP. Pour les 34 autres contrats, le montant indiqué à titre d'estimation des coûts correspondait en fait au prix du contrat. Pourtant, au moment de l'octroi des contrats, la DTP présentait, à cet égard, le montant des estimations détaillées de contrôle dans ses sommaires décisionnels. En vue de se conformer à la directive de la Direction générale, nous sommes d'avis que la DTP aurait dû publier dans le SÉAO le montant de ces estimations détaillées de contrôle, même si elles avaient été réalisées par une firme externe.

3.4.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics, pour les contrats de 100 000 \$ et plus, de publier dans le système électronique d'appel d'offres les montants de l'estimation du prix des contrats divulgués dans les sommaires décisionnels au moment de l'octroi des contrats afin de se conformer à la *Loi sur*

les cités et villes et à la directive du directeur général, intitulée « Publication des contrats », en vigueur depuis avril 2011.

3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« L'inscription au SÉAO est faite conformément à la directive C-OG-SDO-D-12-001. Une surcharge de travail peut occasionnellement entraîner quelques jours de retard par rapport à la norme de 15 jours. » (Échéancier prévu : mars 2012)

3.5. POSITIONNEMENT DE LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS À L'ÉGARD D'UNE MÉTHODOLOGIE D'ESTIMATIONS DES COÛTS

3.5.A. Contexte et constatations

Au moment de notre vérification, deux estimations détaillées étaient réalisées au sein de la DTP, par deux divisions distinctes et avec des objectifs différents. Tout d'abord, les estimations détaillées des coûts préparées par les ingénieurs de la DCRT sont réalisées avant le lancement des appels d'offres et servent à s'assurer que le projet est toujours réalisable avec le budget alloué. Elles suscitent à la base des interrogations puisque la méthode utilisée s'appuie sur le coût moyen historique des soumissions antérieures et tient compte de modifications effectuées selon le jugement de plusieurs ressources.

La deuxième estimation détaillée des coûts, soit l'estimation détaillée de contrôle, est quant à elle préparée pendant le lancement des appels d'offres et sert à valider le prix des soumissions reçues. En attendant la mise en place définitive de la DEC, la DTP a eu recours à une firme spécialisée en estimation des coûts pour réaliser ces estimations détaillées de contrôle, du début de 2010 jusqu'en août 2011. À la suite du comblement graduel des postes en estimation des coûts au sein de la DEC, des estimations détaillées de contrôle y sont réalisées depuis août 2011.

Au cours de notre vérification, nous avons tenté d'évaluer la fiabilité des estimations détaillées lorsqu'il s'agit de se comparer au marché. Une comparaison avec les soumissions retenues révèle que, pour 2010, la démarche de la firme spécialisée tout comme celle de la DCRT donnaient des résultats équivalents qui ne facilitaient pas la prise de décisions. Même si, pour les huit premiers mois de 2011, les résultats de la

firmes spécialisées étaient meilleurs que ceux de la DCRT, lorsqu'il s'agissait de se comparer avec les plus basses soumissions retenues, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important de dossiers (62 %) présentait tout de même des écarts dépassant le seuil acceptable (10 %) énoncé dans les directives de la Direction du greffe. Avant de tirer des conclusions hâtives, nous croyons qu'il ne faut pas ignorer l'existence d'études tendant à montrer que l'entrepreneur qui présente la soumission la plus basse a souvent tenu compte de facteurs personnels et circonstanciels qui ne peuvent être considérés au moment de la préparation des estimations détaillées.

Considérant que, de l'avis d'experts en économie de la construction, les moyennes des soumissions reçues se rapprochent davantage du marché, nous avons comparé les estimations détaillées à celles-ci. Par conséquent, pour la période visée par notre analyse comparative, l'utilisation d'estimations détaillées de contrôle permettait d'afficher de meilleurs résultats que ceux de la DCRT lorsqu'il s'agissait de se comparer avec la moyenne des soumissions reçues. En 2010, 80 % des estimations détaillées des coûts présentaient un écart supérieur à 10 % par rapport à la moyenne des soumissions reçues, alors que pour les estimations détaillées de contrôle, la proportion était de 67 %. En 2011, ces mêmes proportions étaient de l'ordre de 55 % pour les estimations détaillées des coûts et de 49 % pour les estimations détaillées de contrôle. Il n'en demeure pas moins que, pour les deux types d'estimations détaillées, un nombre important de dossiers présentait tout de même des écarts supérieurs à 10 % avec la moyenne des soumissions reçues. Avec de tels résultats, nous ne pouvons affirmer sans l'ombre d'un doute que les estimations détaillées de contrôle affichent un prix qui soit nettement plus représentatif du marché que celui des estimations détaillées des coûts, comme nous serions en droit de nous attendre, et ce, même si les buts sont différents.

Précisons également que certaines études privilégient plutôt l'utilisation d'une moyenne corrigée des soumissions lorsqu'il s'agit d'expliquer le marché. Une telle façon de faire consiste à exclure la plus basse et la plus haute soumission, ce qui a pour effet d'éliminer les effets perturbateurs des données extrêmes. Selon des experts, la moyenne corrigée se rapproche davantage du coût réel des travaux et serait ainsi plus représentative lorsqu'il s'agit de comparer les estimations détaillées.

Quoi qu'il en soit, compte tenu des résultats observés à la suite de la comparaison des deux estimations détaillées autant avec la plus basse soumission qu'avec la moyenne des soumissions reçues, il est légitime de se poser certaines questions :

- La firme spécialisée a-t-elle modifié sa démarche au cours de l'année 2011?
- Les prix du marché se sont-ils régularisés en 2011 par rapport à 2010?
- Les nouvelles règles mises de l'avant en 2009 et en 2010 pour contrecarrer la collusion ont-elles eu pour conséquences de faire baisser le prix des travaux?

Il est possible que le marché soit présentement en période d'adaptation et qu'il se réajuste à court terme compte tenu des diverses mesures prises par la Ville et le législateur provincial. Enfin, quelles que soient les raisons des écarts survenus au cours de cette période, nous croyons que l'une et l'autre des démarches doivent être revues à la lumière des résultats réels obtenus.

Certes, le recours à une firme spécialisée d'économistes en construction, pendant une période de 17 mois, a mis en perspective l'utilisation d'une nouvelle méthodologie fondée sur la notion de juste prix. Bien que cette méthode soit différente de la méthode utilisée par les ingénieurs de la DCRT depuis plusieurs années, nous croyons que la DTP devrait raffiner davantage sa démarche pour que les estimations détaillées de contrôle deviennent une référence plus évidente pour rassurer les élus au moment de la recommandation du plus bas soumissionnaire.

Au moment de notre vérification, la DEC n'était pas encore pleinement opérationnelle, car tous les postes n'étaient pas encore pourvus. Cependant, depuis la fin 2011, la nouvelle équipe d'experts, sous la responsabilité d'un ingénieur-économiste en construction, est composée de quatre ressources spécialisées en estimation des coûts, lesquelles sont en processus d'obtention d'une certification de l'Association des estimateurs et économistes de la construction du Québec (AEECCQ). De plus, considérant que le contrat de la firme spécialisée est terminé depuis août 2011, un nouveau contrat de 300 000 \$ a récemment été accordé à la même firme, à la suite d'un deuxième appel d'offres public lancé au cours de l'été 2011. Selon la DTP, des mandats d'estimation des coûts seront attribués à la firme spécialisée lorsque la capacité des ressources internes sera insuffisante en ce qui a trait à la spécificité du

mandat, à son envergure ou au volume des travaux à réaliser. Nous croyons que la DTP doit néanmoins s'approprier la réalisation des estimations détaillées de contrôle pour assurer la maîtrise d'œuvre.

De plus, considérant la formation et l'expertise des ressources ainsi que l'indépendance de la DEC par rapport aux autres divisions de la DTP, nous croyons que ses responsabilités sont susceptibles de s'accroître au cours des prochains mois.

Selon les renseignements obtenus, au moment de la création de la DEC, la DTP désirait concevoir une méthodologie et réaliser des estimations détaillées de contrôle en totale indépendance de ce qui se faisait auparavant. Nous sommes toutefois d'avis qu'il serait peut-être souhaitable d'inclure la DEC le plus tôt possible dans le processus d'estimation des coûts, soit de la conception des projets jusqu'au lancement des appels d'offres. Une telle façon de faire permettrait de distinguer les tâches d'ingénierie de celles de spécialistes en estimation des coûts. Cela permettrait ultimement de produire une seule version définitive de l'estimation détaillée des coûts qui pourrait servir autant à la budgétisation qu'à l'analyse des soumissions. Cependant, si la DTP privilégie toujours de maintenir la préparation d'estimations détaillées des coûts par deux divisions, la DEC devrait alors fournir les outils et l'expertise nécessaires pour que les estimations détaillées des coûts soient davantage fiables. La DEC pourrait également agir à titre de responsable du contrôle de la qualité des estimations détaillées des coûts réalisées par la DCRT.

À court terme, il serait souhaitable que la DEC procède à l'analyse de la vingtaine de rapports détaillés obtenus de la firme spécialisée pour déceler des améliorations potentielles à apporter à la méthodologie appuyant le processus d'estimation des coûts (p. ex. l'établissement des quantités).

En outre, à la suite du lancement des appels d'offres, la DEC devrait procéder à l'analyse des soumissions reçues. Considérant que la LCV prévoit l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire, cette analyse comporterait certes la détermination et l'explication des écarts entre l'estimation détaillée de contrôle et la plus basse soumission, ce qui est d'ailleurs exigé dans les directives de la Direction du greffe. La

DEC devrait aussi examiner la possibilité de comparer ses estimations détaillées de contrôle avec la moyenne corrigée au moment d'analyser et d'expliquer les écarts. De plus, étant donné le caractère indépendant de la DEC, nous sommes d'avis que le gestionnaire responsable (économiste en construction) devrait attester les explications d'écarts fournies et joindre à cet effet une intervention au sommaire décisionnel produit au moment de recommander l'octroi de contrats.

Nous sommes également d'avis que la DEC devrait exiger de la DCRT des rapports de chantier précis et détaillés sur une période de temps jugée représentative afin de disposer de banques de données fiables pour produire les futures estimations détaillées des coûts.

Finalement, afin de préserver le caractère indépendant de la DEC, nous croyons que les tâches d'estimations des coûts, à l'intérieur même de la division, devraient être réalisées par des personnes distinctes de celles procédant à l'analyse d'écarts. De plus, pour compenser ce qui pourrait avoir l'apparence d'une menace à l'indépendance, n'oublions pas que le Service du contrôleur général, compte tenu de la nature de ses responsabilités en matière de vérification de contrat, peut intervenir sur une base ponctuelle à tout moment pour s'assurer de l'étanchéité du processus.

En conclusion, nous croyons que la DTP doit prendre les mesures qui s'imposent, et ce, le plus rapidement possible, pour concevoir une méthodologie permettant d'établir des estimations des coûts représentatives du marché et utiles à la prise de décisions.

3.5.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les mesures appropriées pour concevoir une méthodologie permettant d'établir des estimations détaillées des coûts représentatives de la réalité du marché afin de faciliter la prise de décisions. Pour ce faire, la Direction des travaux publics doit notamment :

A) préciser les responsabilités des ingénieurs de la Division conception et réalisation des travaux, et des ressources spécialisées de la Division de l'estimation des coûts entourant la préparation des estimations des coûts;

- B) analyser les éléments soulevés par la firme spécialisée dans ses rapports détaillés d'estimations des coûts au regard des projets pour lesquels elle avait été mandatée;
- C) étudier la possibilité que la Division de l'estimation des coûts atteste les explications d'écarts fournies dans les sommaires décisionnels visant la recommandation d'octroi de contrats;
- D) prendre les mesures appropriées pour que la Division conception et réalisation des travaux transmette des rapports de chantier précis et détaillés à la Division de l'estimation des coûts afin de disposer de standards fiables pour la préparation des futures estimations des coûts;
- E) préciser le rôle de la Division de l'estimation des coûts dans l'exercice d'un contrôle de qualité sur l'application de la méthodologie conçue selon les bonnes pratiques en matière d'estimation des coûts, compte tenu des responsabilités confiées à la Division conception et réalisation des travaux.

3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La mise en place de la nouvelle DEC a été complétée à l'automne 2011. La méthodologie mise en place par la nouvelle équipe sera en ligne avec les bonnes pratiques reconnues dans ce champ d'expertise. »

- A) *« La responsabilité des ingénieurs de la DCRT concernant les estimations de contrôle a déjà été précisée au moyen de plusieurs présentations données par la directrice et les gestionnaires responsables aux employés. Compte tenu des nouveaux venus en 2011, une autre série de rencontres entre les employés et les gestionnaires se tiendra en 2012. » (Échéancier prévu : septembre 2012)*
- B) *« Pour plusieurs des projets faisant l'objet d'un rapport de la part de la firme, on constate que les projets sont terminés. Les éléments soulevés par la firme seront examinés pour traitement le cas échéant. » (Échéancier prévu : septembre 2012)*
- C) *« Les démarches pour permettre à la DEC d'inclure un avis sur les estimations dans le GDD sont déjà en cours. » (Échéancier prévu : septembre 2012)*

D) « Les discussions au sujet de l'acquisition de données de chantier ont été entreprises entre la DEC et la DCRT en janvier 2012, le but étant d'obtenir du chantier des informations concernant la productivité applicables aux estimations de la DEC. Ces informations de chantier appuieront les estimations de la DEC et, à plus long terme, les estimations de l'équipe de conception. Plusieurs discussions et rencontres sont à prévoir pour établir une méthodologie de cueillette d'informations pertinentes, adéquates et utilisables. Par la suite, les données recueillies au chantier seront traitées et intégrées aux processus d'estimation. » (**Échéancier prévu : août 2013**)

E) « Étant donné que l'équipe de la DEC a été complétée à l'automne 2011, les travaux de la DEC sont concentrés sur la dernière phase de l'implantation. La DEC sera en appui de la DCRT. Pour ce qui est du rôle de la DEC en matière de contrôle de la qualité comparativement aux processus et aux estimations de la DCRT, ce point sera précisé lorsque l'implantation des processus d'estimation, autant à la DEC qu'à la DCRT, sera terminée. De plus, actuellement, les ressources de la DEC ne suffisent pas à la tâche, et l'instauration d'un système de contrôle de la qualité impose un travail supplémentaire. Si cette avenue est envisagée, il faudra prévoir les ressources additionnelles nécessaires. » (**Échéancier prévu : août 2013**)

V.4. Gestion des délais de paiement



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 183 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 184 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 185 |
| 3.1. | Délais de paiement des factures comportant des escomptes..... | 187 |
| 3.2. | Délais de paiement des factures comportant la condition de paiement « immédiat »..... | 204 |
| 3.3. | Objectifs et rapports de gestion..... | 208 |
| 3.4. | Distribution des chèques à la suite de leur émission..... | 211 |
| 3.5. | Perspectives d'amélioration des délais de paiement..... | 213 |
| 4. | ANNEXES..... | 220 |
| 4.1. | Sommaire des conditions de paiement (période du 1 ^{er} janvier au 23 novembre 2011)..... | 220 |
| 4.2. | Analyse des délais de paiement – factures sélectionnées..... | 221 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|------|--|------|--|
| CSEM | Commission des services électriques de Montréal | SPVM | Service de police de la Ville de Montréal |
| SDF | saisie décentralisée des factures | | |

V.4. GESTION DES DÉLAIS DE PAIEMENT

1. INTRODUCTION

À la suite d'une réorganisation municipale, la Ville de Montréal (la Ville) adoptait, en août 2006, sa première politique d'approvisionnement dont l'un des principes sous-jacents était l'amélioration de l'efficacité économique. En septembre 2011, soit cinq ans plus tard, le comité exécutif a adopté une politique d'approvisionnement révisée ainsi qu'un nouveau modèle d'affaires de la fonction « approvisionnement » visant notamment à générer des économies.

La valeur des biens et des services acquis ainsi que des travaux exécutés par la Ville dépasse le milliard de dollars annuellement. À titre d'exemple, pour l'année 2011, le montant des achats effectués par la Ville a représenté une valeur de 1 884 807 786 \$¹.

Les achats que la Ville effectue, les services qu'elle requiert et les travaux qu'elle fait exécuter mènent à la conclusion d'un nombre considérable de transactions, d'ententes commerciales et de contrats avec différents fournisseurs, ce qui en fait un partenaire privilégié compte tenu de son pouvoir d'achat.

Selon les données extraites du système SIMON², il existait en octobre 2011 environ 41 700 fournisseurs actifs inscrits au fichier des fournisseurs. Si on élimine de ce nombre les fournisseurs internes et les employés, on obtient un total estimé de 31 422 fournisseurs externes. Année après année, les unités d'affaires émettent un nombre considérable de bons de commande auprès de ces fournisseurs en vue de recevoir des biens et services. Ainsi, pour l'année 2011, elles ont émis 143 646³ bons de commande. Ce nombre ne tient pas compte des autres transactions effectuées sans bon de commande, soit du fait de leur valeur ou encore du type de transaction. Que les achats aient été faits avec ou sans bon de commande, il n'en demeure pas moins qu'en

¹ Source : Statistiques d'achats par bons de commande reçues de la Direction de l'approvisionnement.

² Système intégré de gestion de la Ville de Montréal.

³ Source : Statistiques d'achats par bons de commande reçues de la Direction de l'approvisionnement.

moyenne plus de 30 000 factures ont été traitées mensuellement à la suite de la réception des biens et services.

Dans ce contexte, la Ville est non seulement en mesure de tirer profit de sa position dominante comme acheteur afin de réaliser des économies, mais elle pourrait également l'être au moment de payer ses fournisseurs. La gestion des délais de paiement s'inscrit dans une logique d'optimisation des ressources financières, car une gestion efficace des conditions de paiement peut contribuer à optimiser les sorties de trésorerie en permettant à la Ville de bénéficier, d'une part, des escomptes et d'éviter, d'autre part, de perdre de l'argent en assumant des pénalités de retard. De plus, le respect rigoureux des conditions de paiement permet non seulement de bénéficier d'un délai accordé par les fournisseurs, mais aussi de limiter le nombre de plaintes pouvant avoir un effet négatif sur l'image de la Ville comme client.

L'implication de plusieurs centres de responsabilité (dans les services centraux et les arrondissements) rend complexes les processus de traitement et de paiement des factures, avec pour corollaire le risque de retards pouvant engendrer la perte des escomptes sur achats accordés par les fournisseurs.

Dans un contexte où une nouvelle politique d'approvisionnement vient d'être approuvée et que le nouveau modèle d'affaires qui en découle prévoit notamment que la Ville doit réviser ses pratiques d'achats en biens et services pour bénéficier pleinement de son pouvoir d'achat pour réaliser des économies, nous croyons que le moment est opportun d'entreprendre une réflexion sur la gestion des délais de paiement afin de se mettre en position de force.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Notre vérification avait pour objectif d'évaluer la mesure avec laquelle la gestion des délais de paiement permet à la Ville de réaliser des économies en matière d'escompte. À cette fin, nous avons examiné les délais entourant l'enregistrement, la vérification et le paiement des factures ainsi que les contrôles sur l'enregistrement des conditions de paiement. Nous avons également examiné l'existence d'objectifs et de rapports sur la

gestion, la distribution des chèques à la suite de leur émission ainsi que les stratégies mises en place pour bénéficier d'escomptes au moment des paiements.

Ces travaux amorcés à l'automne 2011 ont principalement porté sur les 11 premiers mois de l'exercice 2011. Bien que nos travaux de vérification aient été concentrés au Service des finances, nous nous sommes plus particulièrement intéressés à l'analyse des délais de paiement des factures pour lesquelles des conditions de paiement avec escompte étaient accordées. Aux fins de notre analyse, nous avons sélectionné des factures concernant des biens et services achetés par sept unités d'affaires :

- Service de sécurité incendie de Montréal;
- Service de l'eau;
- Direction des immeubles;
- Direction du matériel roulant et des ateliers;
- Arrondissement de Montréal-Nord;
- Arrondissement d'Anjou;
- Arrondissement de Verdun.

Nos travaux ont porté également sur des factures ayant la condition de paiement « immédiat ».

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Les conditions de paiement résultent des conditions générales liant un fournisseur (vendeur) à son client (acheteur) dans le contexte du crédit interentreprises matérialisé sous la forme de délais de paiement. Les conditions de paiement peuvent être librement consenties à la discrétion du fournisseur, ou alors négociées par les cocontractants. Elles offrent ainsi une facilité de trésorerie par le délai de paiement consenti dont le respect permet de bénéficier d'escomptes ou d'éviter des pénalités de retard.

Dans le cas de la Ville, ses fournisseurs ont la possibilité de choisir les conditions de paiement qui leur conviennent au moment de leur inscription au fichier des fournisseurs puisqu'il s'agit d'un champ obligatoire à remplir. En effet, une liste contenant

41 conditions de paiement différentes a été intégrée au fil du temps au fichier des fournisseurs de l'application SIMON :

- 28 conditions de paiement avec escompte;
- 1 condition de paiement « immédiat »;
- 12 conditions de paiement sans escompte.

Sur une population totale de près de 367 143 factures payées au cours des 11 premiers mois de 2011, nous avons également recensé l'utilisation de ces 41 conditions de paiement différentes (voir l'annexe 4.1). L'examen de cette population démontre la répartition suivante des factures :

- 16 867 factures (4,6 %) comportant des conditions de paiement avec escompte;
- 127 714 factures (34,8 %) comportant la condition de paiement « immédiat »;
- 222 562 factures (60,6 %) comportant des conditions de paiement sans escompte.

De tels résultats révèlent que non seulement la proportion des factures avec escompte est peu élevée (4,6 %), mais que le paiement de celles-ci n'a pas permis de bénéficier systématiquement des escomptes accordés (voir l'annexe 4.1). En effet, le montant d'escompte pris, 52 806 \$, ne représente que 35 % du maximum d'escompte possible à prendre (151 947 \$). Ce dernier montant a été obtenu en appliquant les différents taux d'escompte sur le montant total des factures des fournisseurs ayant consenti des conditions de paiement avec escompte, soit 8 485 528 \$. Ces factures représentent moins de 1 % de la valeur des achats effectués en 2011.

De plus, ces résultats démontrent qu'une proportion non négligeable de factures payées, soit 34,8 % du total, ont été enregistrées avec la condition de paiement « immédiat ». À première vue, avec une telle condition de paiement, ces factures devraient être payées dès leur réception et sans contrepartie incitative.

Finalement, plus de la moitié des factures payées (60,6 %) ne comportent pas de conditions de paiement avec escompte et ne génèrent donc pas d'économies à cet égard.

Afin d'évaluer dans quelle mesure la Ville prend des moyens pour réaliser des économies en matière d'escompte, nous avons d'abord examiné la gestion des délais de paiement à partir des factures comportant des conditions de paiement avec escompte. Bien que ce groupe de factures représente une faible proportion de l'ensemble des achats, il n'en demeure pas moins qu'à la lumière des résultats présentés les processus en place n'ont pas permis à la Ville de bénéficier des escomptes accordés par les fournisseurs. Notre démarche de vérification permettra donc de faire ressortir les problèmes entourant une telle situation. Il va sans dire que ces problèmes sont susceptibles de s'appliquer également à la gestion des délais de paiement pour les factures ne comportant pas de conditions de paiement avec escompte. Par la suite, nous avons examiné plus particulièrement les factures enregistrées avec la condition de paiement « immédiat ». Nous avons également abordé l'existence d'objectifs et de rapports de gestion ainsi que les pratiques entourant la transmission des chèques aux bénéficiaires. De plus, nous nous sommes intéressés aux pistes d'amélioration possibles pour que la Ville puisse non seulement maximiser les escomptes auxquels elle a droit, mais également qu'elle puisse être en position de négocier des conditions de paiement avec escompte avec d'autres fournisseurs.

3.1. DÉLAIS DE PAIEMENT DES FACTURES COMPORTANT DES ESCOMPTES

3.1.A. Contexte et constatations

La gestion des délais de paiement vise à s'assurer que les fournisseurs sont payés au terme des délais qu'ils ont accordés et que les mesures appropriées pour bénéficier des escomptes consentis en faisant un paiement dans un délai plus court sont prises. À titre d'exemple, la condition de paiement « 2/10, net 30 » signifie que l'obtention d'un escompte de 2 % est assujettie au paiement de la facture dans un délai maximal de 10 jours à compter de la date de la facture. Si la facture est payée au-delà de ce délai, l'escompte est perdu.

Par définition, le délai de paiement correspond au nombre de jours entre la date de la facture produite par le fournisseur et la date du chèque. Considérant que le délai de paiement moyen pour l'ensemble des factures des 10 premiers mois de 2011 (toutes

conditions de paiement confondues) était de 42,7 jours⁴, nous avons comparé ce délai avec les délais moyens de paiement pour chacune des 28 conditions de paiement avec escompte. Les chiffres du tableau 1 démontrent que le délai moyen de paiement des factures bénéficiant de conditions de paiement avec escompte (36,6 jours) est inférieur au délai de paiement de l'ensemble des factures des 10 premiers mois (42,7 jours).

Par contre, pour la majorité des conditions de paiement (19/28 ou 68 %), les délais moyens sont largement dépassés par rapport aux délais maximaux accordés par les fournisseurs (p. ex. net 30 jours); dans un tel cas, il est impossible pour la Ville de bénéficier des escomptes. Par ailleurs, la Ville s'expose même à des pénalités. Pour 5 conditions de paiement sur les 28 (18 %), les délais moyens de paiement n'ont pas dépassé les délais maximaux accordés par les fournisseurs, mais ils ont cependant dépassé les délais pour se prévaloir de l'escompte (p. ex. 2 % pour un paiement à l'intérieur de 15 jours). Finalement, pour 4 conditions de paiement sur les 28 (16 %), le calcul des délais moyens ne nous a pas fourni l'évidence que les délais pour se prévaloir de l'escompte avaient été respectés.

⁴ Source : Rapport statistique sur les délais de paiement produit par la Division de la vérification et du paiement des factures du Service des finances.

**Tableau 1 – Délais moyens de paiement
pour les conditions de paiement avec escompte
(11 premiers mois de 2011)**

| Index | Conditions de paiement avec escompte | Délai moyen (en jours) |
|---|--|------------------------|
| T1 | 0,5 % 10 jours, net 30 jours | 35,3 |
| T2 | 1 % 10 jours, net 30 jours | 34,6 |
| T3 | 1 % le 10 du mois suivant, net le 20 du mois suivant | 28,4 |
| T4 | 1 % 15 jours, net 30 jours | 35,5 |
| T5 | 1 % le 15 du mois suivant, net 30 jours | 42,0 |
| T6 | 1 % 20 jours, net 30 jours | 34,6 |
| T7 | 1 % 30 jours, net 30 jours | 40,4 |
| T8 | 1 % le 15 du mois suivant | 44,5 |
| T9 | 1,25 % 10 jours, net 30 jours | 41,8 |
| T10 | 1,5 % 10 jours, net 30 jours | 80,2 |
| T11 | 10 % 30 jours, net 30 jours | 47,1 |
| T12 | 2 % 10 jours, 1 % 15 jours, net 30 jours | 24,1 |
| T13 | 2 % 10 jours, net 30 jours | 42,5 |
| T14 | 2 % 10 jours, net 90 jours | 91,0 |
| T15 | 2 % 15 jours, net 30 jours | 37,1 |
| T16 | 2 % 30 jours, net 31 jours | 36,9 |
| T17 | 2 % 30 jours, net 45 jours | 34,8 |
| T18 | 2 % 30 jours, net 60 jours | 36,6 |
| T19 | 2 % 5 jours, net 30 jours | 26,0 |
| T20 | 2 % le 10 du mois suivant, net 30 jours | 36,6 |
| T21 | 2 % le 15 du mois suivant | 41,0 |
| T22 | 2 % le 15 du mois suivant, net 30 jours | 39,2 |
| T23 | 2 % le 20 du mois suivant | 36,2 |
| T24 | 2,2 % 30 jours, net 30 jours | 180,0 |
| T25 | 3 % 15 jours, net 30 jours | 20,5 |
| T26 | 3 % à la réception, 2 % 10 jours, 1 % 15 jours, net 30 jours | 47,2 |
| T27 | 5 % 10 jours, net 30 jours | 62,8 |
| T28 | 7 % le 20 du mois suivant | 81,0 |
| Délai moyen total de paiement des conditions de paiement avec escompte | | 36,6 |

Afin d'aider à l'interprétation de ce portrait des délais moyens de paiement, nous avons voulu connaître la proportion des factures ayant permis de bénéficier d'un escompte comparativement à celles qui ne l'ont pas permis. Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que, sur un total de 16 867 factures comportant des conditions de paiement avec escompte, 46 % des factures (7 812) ont effectivement été payées à

l'intérieur des délais d'escompte. À l'inverse, 54 % des factures (9 055) n'ont pas permis à la Ville de bénéficier d'escompte puisqu'elles n'ont pas été traitées dans les délais demandés pour pouvoir s'en prévaloir.

Compte tenu de ces résultats, nous avons entrepris d'examiner plus en détail les délais de paiement réels. Pour ce faire, nous avons d'abord passé en revue le processus de traitement des factures menant à leur paiement. Il convient de signaler que les encadrements administratifs ci-après régissent le processus de traitement des factures :

- Directive sur la séparation des tâches – Activités d'approvisionnement, de réception et de paiement, approuvée par le directeur général (encadrement administratif C-RF-SFIN-D-11-003 dont la date de la dernière mise à jour est le 7 décembre 2011);
- Procédure sur la réception des biens et services, approuvée par l'adjointe au directeur principal du Service des finances (encadrement administratif C-RF-SF-P-09-005, entré en vigueur en octobre 2009);
- Procédure sur la saisie décentralisée des factures (SDF), approuvée par le directeur de la Comptabilité et du contrôle financier du Service des finances (encadrement administratif C-RF-SFIN-P-11-002 dont la date de la dernière mise à jour est le 6 décembre 2011);
- Directive sur le traitement des factures et l'émission des chèques, projet d'encadrement administratif dont la date d'entrée en vigueur était prévue pour le 1^{er} janvier 2006.

À la lecture de ces encadrements et de la documentation accessible dans l'intranet du Service des finances, nous observons que le processus de traitement des factures est assez différent selon qu'il s'agit de factures avec ou sans bon de commande, ce qui est susceptible d'avoir une incidence sur le délai du paiement. Une fois les factures saisies dans l'application SIMON, qu'elles soient avec ou sans bon de commande, c'est le système qui calcule les délais. Cependant, dans tous les cas, c'est le Service des finances qui centralise l'ensemble des paiements.

Concernant les **factures avec bon de commande**, les unités d'affaires requérantes ont préalablement procédé à la saisie des bons de commande et des réceptions des biens

et services dans l'application SIMON. Le projet de directive sur le traitement des factures et l'émission des chèques prévoit que toute facture faisant référence à un bon de commande saisi dans l'application SIMON devra par la suite être transmise au Service des finances, selon les directives données par le requérant au moment de la commande. La Division de la vérification et du paiement des factures assure le traitement des factures selon ces étapes :

- Réception des factures;
- Distribution des factures aux différents agents de bureau en vue d'une saisie par lot;
- Saisie des factures dans SIMON (date, quantités, prix, etc.);
- Appariement des factures avec les bons de commande et les bons de réception préalablement saisis par l'unité d'affaires requérante;
- Validation des factures qui deviennent ainsi admissibles au paiement.

Le jumelage automatique du bon de commande, de la réception et de la facture est nécessaire pour permettre l'émission du chèque. Lorsqu'il y a des renseignements manquants, le système crée un blocage de la facture et aucun paiement n'est alors possible. Afin de résoudre ces blocages, une alerte signifiant l'existence et le motif du blocage est transmise à l'unité d'affaires requérante.

À titre d'exemple, les raisons qui suivent peuvent être la source d'un blocage :

- La quantité facturée est plus élevée que la quantité reçue;
- La quantité facturée dépasse la quantité commandée;
- Tous les éléments du bon de commande ont déjà été facturés.

Le déblocage de la facture est provoqué par le système lorsque l'unité d'affaires a corrigé l'écart à l'origine du blocage, rendant ainsi possible le paiement.

Pour ce qui est **des factures sans bon de commande**, elles concernent les types de paiement et les montants maximaux décrits dans le tableau 2.

Tableau 2 – Types de paiement et montant maximal des factures sans bon de commande

| Types de paiement | Montant maximal |
|--|--|
| Fournisseurs externes : <ul style="list-style-type: none"> • Achat de biens et de services • Artistes • Correction de billets d'outillage • Dépenses électorales, allocations, frais de recherche • Réclamations en justice • Utilité publique : électricité, téléphonie, Gaz Métro, etc. | 1 000 \$ 5 000 \$ Aucun Aucun Aucun Aucun |
| Fournisseurs externes – Accès limité : <ul style="list-style-type: none"> • Artisans neige – Arrondissements ex-banlieues • Biodôme, Jardin botanique, Insectarium • Livres reçus dans les bibliothèques municipales | 25 000 \$ 10 000 \$ Aucun |
| Remboursements de dépenses : <ul style="list-style-type: none"> • Dépenses de fonction • Dépenses de voyage/déplacement • Petite caisse • Remboursement aux employés des frais encourus | 15 000 \$ 50 000 \$ 5 000 \$ 1 000 \$ |
| Bénéficiaires externes : <ul style="list-style-type: none"> • Subventions ou contributions financières | Aucun |

Source : Procédure *Réception de biens et services* entrée en vigueur en octobre 2009.

Ces factures sont traitées par les unités d'affaires requérantes (arrondissements et services centraux) et leur traitement doit suivre la procédure des demandes de paiement selon ces étapes :

- Réception de la facture;
- Distribution de la facture auprès du requérant;
- Préparation du formulaire de demande de paiement;
- Rapprochement de la demande de paiement, de la facture et du bon de réception;
- Approbation par le gestionnaire responsable;
- Vérification de la demande de paiement, de la facture et du bon de réception par le personnel des ressources financières;
- Saisie par lot des factures dans le module « Saisie décentralisée des factures (SDF) »;
- Approbation électronique par le gestionnaire autorisé.

Lorsque le traitement de la demande de paiement est complété, la demande est transférée automatiquement dans le module des comptes à payer du Service des finances qui procédera ultérieurement à l'émission du chèque selon l'échéance de la facture qui découle des conditions de paiement inscrites sur la facture.

Considérant que le processus de traitement des factures diffère selon qu'il y a ou non un bon de commande, nous avons examiné les délais moyens de paiement pour chacun de ces types de traitement, et ce, pour chacune des conditions de paiement avec escompte.

Ainsi, parmi les 16 867 factures comportant des conditions de paiement avec escompte, nous observons que les factures avec bon de commande représentent 94 % du nombre total, alors que celles sans bon de commande représentent seulement 6 % (voir le tableau 3). Les résultats de cette comparaison révèlent aussi que le délai moyen total est plus important dans le cas des factures avec bon de commande, soit 36,9 jours, comparativement à un délai moyen total de 33,1 jours pour les factures sans bon de commande.

Par contre, bien que les factures sans bon de commande semblent être traitées et payées plus rapidement, une seule condition de paiement sur les 19 (5 %) a été respectée en ce qui a trait au délai maximal et au délai d'escompte accordés par le fournisseur. Pour 4 conditions de paiement sur 19 (21 %), le délai maximal accordé par le fournisseur a été respecté sans toutefois que la Ville soit en mesure de se prévaloir de l'escompte. Pour la majorité des conditions de paiement (11/19 ou 58 %), ni le délai maximal accordé par les fournisseurs (p. ex. net 30 jours), ni le délai pour se prévaloir de l'escompte (p. ex. 10 jours, 15 jours) n'ont pu être respectés. Finalement, pour 3 conditions de paiement sur 19 (16 %), le calcul des délais moyens ne nous a pas fourni l'évidence que les délais d'escompte avaient été respectés.

**Tableau 3 – Délais moyens de paiement des factures
avec ou sans bon de commande comportant des escomptes
(11 premiers mois de 2011)**

| Index | Conditions de paiement avec escompte | Factures avec bon de commande | | Factures sans bon de commande | |
|---|--|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| | | Délai moyen de paiement (en jours) | N ^{bre} de factures | Délai moyen de paiement (en jours) | N ^{bre} de factures |
| T1 | 0,5 % 10 jours, net 30 jours | 35,3 | 3 | 0,0 | 0 |
| T2 | 1 % 10 jours, net 30 jours | 35,1 | 729 | 27,8 | 61 |
| T3 | 1 %, le 10 du mois suivant, net le 20 du mois suivant | 28,4 | 35 | 0,0 | 0 |
| T4 | 1 % 15 jours, net 30 jours | 35,5 | 284 | 0,0 | 0 |
| T5 | 1 % le 15 du mois suivant, net 30 jours | 38,7 | 60 | 55,3 | 15 |
| T6 | 1 % 20 jours, net 30 jours | 34,6 | 484 | 47,5 | 2 |
| T7 | 1 % 30 jours, net 30 jours | 41,2 | 38 | 30,3 | 3 |
| T8 | 1 % le 15 du mois suivant | 44,4 | 255 | 49,7 | 4 |
| T9 | 1,25 % 10 jours, net 30 jours | 41,8 | 181 | 0,0 | 0 |
| T10 | 1,5 % 10 jours, net 30 jours | 84,2 | 4 | 64,0 | 1 |
| T11 | 10 % 30 jours, net 30 jours | 44,9 | 9 | 67,0 | 1 |
| T12 | 2 % 10 jours, 1 % 15 jours, net 30 jours | 24,1 | 1 972 | 37,0 | 1 |
| T13 | 2 % 10 jours, net 30 jours | 44,5 | 1 263 | 25,8 | 149 |
| T14 | 2 % 10 jours, net 90 jours | 91,0 | 1 | 0,0 | 0 |
| T15 | 2 % 15 jours, net 30 jours | 37,7 | 2 032 | 31,0 | 189 |
| T16 | 2 % 30 jours, net 31 jours | 33,1 | 39 | 42,9 | 24 |
| T17 | 2 % 30 jours, net 45 jours | 34,8 | 1 863 | 35,0 | 51 |
| T18 | 2 % 30 jours, net 60 jours | 45,0 | 19 | 28,6 | 12 |
| T19 | 2 % 5 jours, net 30 jours | 26,0 | 1 | 0,0 | 0 |
| T20 | 2 % le 10 du mois suivant, net 30 jours | 36,8 | 1 613 | 34,2 | 188 |
| T21 | 2 % le 15 du mois suivant | 41,1 | 3 487 | 37,0 | 88 |
| T22 | 2 % le 15 du mois suivant, net 30 jours | 39,2 | 678 | 37,6 | 8 |
| T23 | 2 % le 20 du mois suivant | 36,6 | 663 | 35,0 | 233 |
| T24 | 2,2 % 30 jours, net 30 jours | 180,0 | 2 | 0,0 | 0 |
| T25 | 3 % 15 jours, net 30 jours | 20,5 | 12 | 0,0 | 0 |
| T26 | 3 % à la réception, 2 % 10 jours, 1 % 15 jours, net 30 jours | 46,7 | 103 | 96,0 | 1 |
| T27 | 5 % 10 jours, net 30 jours | 72,2 | 4 | 25,0 | 1 |
| T28 | 7 % le 20 du mois suivant | 81,0 | 1 | 0,0 | 0 |
| Délai moyen total des conditions de paiement avec escompte | | 36,9 | 15 835 (94 %) | 33,1 | 1 032 (6 %) |

Compte tenu de tels résultats, nous avons entrepris d'examiner plus en détail les délais de paiement réels à partir d'un échantillon de 28 factures provenant de sept unités d'affaires. Pour l'une des unités d'affaires, nous avons examiné quatre factures sans bon de commande, alors que dans chacune des six autres unités, nous avons examiné quatre factures avec bon de commande. De plus, notre échantillon était composé de sept factures ayant permis à la Ville de bénéficier d'un escompte, soit 1 facture pour

chaque unité d'affaires, et de 21 factures pour lesquelles il n'a pas été possible de se prévaloir d'un escompte. Les factures de notre échantillon se répartissaient comme l'indique le tableau 4, en fonction des délais de paiement réels, soit la différence entre la date de la facture et la date du paiement.

**Tableau 4 – Délais réels de paiement pour les 28 factures
faisant l'objet de notre échantillon
(11 premiers mois de 2011)**

| Délai (en jours) | Nombre de factures ayant permis de bénéficier d'un escompte | | Nombre de factures n'ayant pas permis de bénéficier d'un escompte | |
|---------------------------------|---|----------------------|---|----------------------|
| | Avec bon de commande | Sans bon de commande | Avec bon de commande | Sans bon de commande |
| 0 à 10 | 1 | | | |
| 11 à 20 | 1 | | | |
| 21 à 30 | 1 | 1 | 6 | 1 |
| 31 à 40 | 2 | | 2 | 1 |
| 41 à 50 | 1 | | 4 | 1 |
| 51 à 60 | | | 1 | |
| 61 à 70 | | | 1 | |
| 71 à 80 | | | 3 | |
| 81 à 90 | | | 1 | |
| Nombre total de factures | 6 | 1 | 18 | 3 |

L'analyse des délais réels de paiement s'est faite par comparaison de différentes dates : date de la facture, date de réception de la facture, date de saisie de la facture, date de blocage, date de déblocage et date du chèque. Cette analyse nous a permis de calculer des délais à l'égard de la réception de la facture, de sa saisie, du blocage et du déblocage, et du paiement. Dans les sections suivantes, nous ferons état de nos observations au regard des tests effectués correspondant aux 28 factures sélectionnées (voir l'annexe 4.2).

DÉLAIS DE RÉCEPTION

Les délais de réception correspondent à la différence entre la date de la facture et sa date de réception par l'unité d'affaires. Nous avons d'abord examiné ces délais de

réception pour évaluer dans quelle mesure ils étaient imputables à la Ville ou encore au fournisseur.

Nos travaux de vérification révèlent les résultats suivants :

- 19 des 28 factures (68 %) ne comportaient pas l'évidence de la date à laquelle elles avaient été reçues;
- 9 des 28 factures (32 %) comportaient l'évidence de la date à laquelle elles avaient été reçues :
 - Parmi celles n'ayant pas permis à la Ville de bénéficier d'un escompte :
 - 3 factures démontraient l'estampillage d'une date correspondant à un délai de plus de 10 jours (12, 19 et 38 jours pour les tests n^{os} 13, 8 et 9),
 - 2 factures démontraient l'estampillage d'une date correspondant à un délai variant de 5 à 7 jours (tests n^{os} 11 et 10),
 - les factures sans bon de commande n'affichaient pas de meilleurs délais que celles avec bon de commande;
 - Parmi celles ayant permis de bénéficier d'un escompte :
 - 3 factures démontraient l'estampillage d'une date dans un délai de 6 à 7 jours de la date de la facture (tests n^{os} 1, 2 et 7),
 - 1 facture démontrait l'estampillage d'une date dans un délai d'une journée de la date de la facture (test n^o 6).

Concernant les factures comportant l'évidence de l'estampillage d'une date, nous constatons que les cinq factures reçues dans un délai de cinq à sept jours ne nous permettent pas de faire un lien direct avec la possibilité de prendre ou non un escompte. En effet, dans trois cas il a été possible de bénéficier d'un escompte, alors que dans deux autres cas cela n'a pas été possible. Par contre, dans le cas des trois factures reçues plus de 10 jours après la date de la facture, nous constatons que l'escompte a été perdu. Dans deux de ces cas, la facture a été reçue au-delà même du délai d'escompte, soit après un délai de 19 et de 38 jours.

Une telle situation pourrait s'expliquer par le fait que certains fournisseurs ne transmettent pas toujours promptement leurs factures après leur émission. Elle pourrait également être attribuable au fait que les unités d'affaires, à qui les fournisseurs

transmettent leurs factures, n'apposent pas promptement la date de réception de la facture. Nous n'avons pu déterminer précisément qui, des fournisseurs ou des unités d'affaires, avait entraîné le délai. Cependant, des délais de réception de 12, 19 et 38 jours nous portent à croire que la responsabilité pourrait être partagée.

S'il était démontré que le délai de réception des factures est imputable aux fournisseurs, nous sommes d'avis que des démarches devraient être entreprises auprès de ceux-ci pour qu'ils acheminent promptement leurs factures à la Ville afin qu'elle puisse bénéficier des escomptes dans un délai raisonnable (p. ex. la réception de factures en ligne). Cependant, pour pouvoir entreprendre de telles démarches, nous sommes d'avis que la date de réception des factures devrait être systématiquement et promptement estampillée.

Par contre, s'il était démontré qu'une partie des délais incombe aux unités d'affaires, une sensibilisation devrait être faite auprès de ces dernières sur l'importance de réduire au minimum ce délai, car le plus tôt est reçue la facture, meilleures sont les chances de bénéficier de l'escompte accordé.

DÉLAIS DE SAISIE

La saisie des factures est effectuée soit par le Service des finances, soit par les unités d'affaires, selon qu'il y a ou non un bon de commande. Les délais de saisie correspondent à la différence entre la date de réception de la facture et sa date de saisie dans l'application SIMON. Nous n'avons pu calculer, pour l'ensemble des factures, la différence entre ces deux dates puisqu'une proportion importante des factures ne démontrait pas avec évidence leur date de réception. Par contre, nous avons obtenu les résultats suivants :

- Parmi les 7 factures ayant permis de bénéficier d'un escompte :
 - 2 factures (28,5 %) ont été saisies à l'intérieur du délai d'escompte accordé, soit 10 jours ou 15 jours, selon le cas (tests n^{os} 4 et 6),
 - 3 factures (43 %) ont été saisies dans un délai variant de 4 à 11 jours de la réception de la facture; 1 facture était sans bon de commande (test n^o 1), alors que les 2 autres (tests n^{os} 2 et 7) étaient avec bon de commande,

- 2 factures (28,5 %) ont été saisies dans un délai de 23 jours (test n° 5) et de 43 jours (test n° 3) de la date de la facture; pour ces 2 cas, l'escompte pouvait être pris en payant avant le 15 du mois suivant;
- Parmi les 21 factures n'ayant pas permis de bénéficier d'un escompte :
 - 3 factures (14 %) sans bon de commande ont été saisies dans un délai variant de 1 à 13 jours de la date de réception (tests n°s 8, 9 et 10); pour 2 de ces cas (tests n°s 8 et 9), l'escompte avait déjà été perdu avant la réception de la facture,
 - 2 factures (10 %) avec bon de commande ont été saisies dans un délai de 29 jours (test n° 11) et de 65 jours (test n° 13) de la date de réception de la facture,
 - 15 factures (71 %) avec bon de commande ont été saisies dans un délai supérieur au délai d'escompte accordé (10, 15, 20 jours ou le 10 du mois suivant avec les tests n°s 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 et 28),
 - 1 facture (5 %) a été saisie à l'intérieur du délai d'escompte calculé à partir de la date de la facture (test n° 16).

En ce qui concerne les sept factures ayant permis de bénéficier d'un escompte, elles ont été saisies dans un délai variant entre 4 jours de la date de réception et 43 jours de la date de la facture. Ces délais démontrent qu'il est bien possible de payer des factures dans un délai permettant de bénéficier des escomptes. Par contre, dans le cas de la facture ayant été payée dans un délai de 43 jours (test n° 3), l'escompte a pu être obtenu parce que le délai d'escompte était plus éloigné (15 du mois suivant).

En ce qui concerne les 21 factures n'ayant pas permis de bénéficier d'un escompte, nos constatations font abstraction de 2 factures pour lesquelles l'escompte avait déjà été perdu avant la réception de la facture. Pour les 19 autres factures, nous constatons que les délais de saisie étaient trop longs pour que la Ville puisse bénéficier d'un escompte. Afin que des améliorations puissent être apportées au processus, nous avons voulu déterminer quelles unités d'affaires étaient en cause. Dans le cas des trois factures sans bon de commande, elles ont été reçues et traitées par l'unité d'affaires requérante qui est par le fait même responsable du délai. Par contre, dans le cas des 18 factures avec bon de commande, nous avons constaté deux problèmes.

La première est que toutes les factures n'ont pas été reçues en premier lieu par le Service des finances comme le prévoit la directive sur le traitement des factures et l'émission des chèques. En effet, des factures ont été reçues par les unités d'affaires requérantes avant d'être transmises au Service des finances pour la saisie dans SIMON. Une telle pratique allonge les délais de saisie et réduit les chances de bénéficier de l'escompte accordé par les fournisseurs. Selon les renseignements obtenus, près de 50 % des factures avec bon de commande seraient reçues par les unités d'affaires au lieu d'être acheminées directement au Service des finances.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette pratique est contraire au projet de directive sur le traitement des factures et l'émission des chèques. Or, comme le Service des finances est responsable d'assurer le suivi de cette directive et de toute procédure qui en découle ainsi que de procéder à une évaluation périodique, nous sommes d'avis qu'il devrait évaluer l'ampleur de cette pratique sur les délais de paiement et d'escompte afin de recommander la meilleure façon de faire. Si les résultats démontrent qu'il est toujours approprié que toutes les factures avec bon de commande soient transmises au Service des finances, un rappel devrait alors être fait auprès des unités d'affaires pour qu'elles se conforment à la directive. Par contre, s'il était démontré que les délais de paiement pourraient être plus courts si les unités d'affaires recevaient certaines factures (p. ex. pour les services professionnels), la directive devrait alors être modifiée en ce sens. Dans un cas comme dans l'autre, nous croyons cependant que le Service des finances devrait prendre les mesures qui s'imposent pour faire approuver officiellement cette directive à la suite des modifications apportées.

Le deuxième problème est que le Service des finances traite des factures avec bon de commande (achats de biens et services) inférieures à 1 000 \$. Précisons que lorsque les unités d'affaires requérantes procèdent à l'acquisition de biens et services, elles ont le choix, à cause du seuil monétaire, de saisir elles-mêmes ces factures dans le module « Saisie décentralisée des paiements » ou encore de créer des bons de commande. Dans le cas où elles optent pour la seconde possibilité, une telle situation entraîne une charge de travail accrue des ressources affectées à la saisie au Service des finances et risque d'avoir des conséquences sur les délais de paiement. Parmi les 18 factures de

notre échantillon n'ayant pas permis de bénéficier d'escomptes, 11 d'entre elles étaient inférieures au seuil de 1 000 \$. Nous sommes d'avis que le Service des finances, comme responsable de la mise en œuvre et du suivi de la procédure sur la saisie décentralisée, devrait évaluer la pertinence de rendre obligatoire pour les unités d'affaires requérantes l'utilisation de la saisie décentralisée des factures. Par le fait même, le Service des finances devrait également évaluer la pertinence de revoir à la hausse le montant du seuil monétaire visé par la saisie décentralisée des factures.

Bien que nous ne l'ayons pas observé dans notre échantillon, un autre problème a été porté à notre attention. Selon les renseignements obtenus, des fournisseurs transmettent des factures au Service des finances sans faire référence au numéro de bon de commande émis par l'unité d'affaires requérante. Cette pratique aurait été source de délai en ce qui concerne la saisie des factures car, dans une telle situation, des démarches doivent être réalisées auprès des unités d'affaires pour qu'elles créent le bon de commande ou en fournissent le numéro correspondant et qu'elles procèdent à la saisie des biens et services dans SIMON. Rappelons qu'une facture n'est admissible au paiement qu'à la suite du jumelage de ces documents. Ce problème a fait l'objet en décembre dernier d'un communiqué du Service des finances à l'intention des unités d'affaires pour les sensibiliser sur la bonne pratique et aussi pour les informer qu'à compter de février 2012 les factures sans référence à des bons de commande seraient retournées au fournisseur. Nous sommes d'avis que le Service des finances doit effectuer un suivi rigoureux sur cette pratique pour que des correctifs soient apportés.

DÉLAIS DE BLOCAGE ET DE DÉBLOCAGE

Le jumelage automatique du bon de commande, de la réception et de la facture est nécessaire pour permettre l'émission du chèque. Lorsqu'il y a des renseignements manquants, le système crée un blocage de la facture et aucun paiement n'est alors possible. Le délai de blocage et de déblocage correspond à la différence entre la date de blocage et celle de déblocage. Ce délai survient après la saisie des factures par le Service des finances et précède le paiement. Nous avons voulu évaluer dans quelle mesure ces délais contribuaient au fait de ne pas bénéficier des escomptes. Or, nous

avons observé que 5 des 28 factures examinées (17 %) ont été bloquées à la suite de leur saisie dans SIMON. Deux de ces factures ont été débloquées le jour même, deux autres dans un délai de un jour alors qu'une facture a été débloquée dans un délai de 13 jours (test n° 28).

Sur la base de notre échantillon, nous concluons que des actions sont entreprises, de façon générale, assez rapidement par les unités d'affaires requérantes pour débloquer les factures. Cependant, comme nous avons constaté un cas pour lequel le délai a été plus long, nous croyons qu'un suivi rigoureux doit quand même être exercé sur la résolution de ces blocages.

DÉLAIS D'ÉMISSION DES CHÈQUES

Une fois la facture saisie dans l'application SIMON, c'est le système qui gère les délais et les dates. Un chèque est émis quatre à cinq jours avant la date d'échéance. Le délai d'émission d'un chèque correspond à la différence entre la date à laquelle la facture devient admissible au paiement et la date d'émission du chèque.

Nous avons observé que dans 3 cas (tests n^{os} 10, 17 et 25) sur les 28 (11 %), la date à laquelle la facture est devenue admissible au paiement correspondait à celle à laquelle la Ville aurait pu bénéficier d'un escompte. Pour ces cas, nous sommes d'avis que ce sont les délais de réception et de saisie qui n'ont pas été gérés de façon à pouvoir bénéficier des escomptes alloués par les fournisseurs.

En conclusion, l'analyse des délais réels que nous avons réalisée nous indique que les délais de paiement ne sont pas respectés dans la majorité des cas. Ces délais sont parfois largement dépassés au point d'annihiler toute possibilité d'obtenir un escompte. Les moyens mis en œuvre en vue de permettre à la Ville de faire des économies fondées sur l'obtention des escomptes sur achats sont insuffisants et pas assez efficaces.

Il n'existe pas de procédure particulière permettant de repérer et de traiter avec diligence les factures avec escompte. Cela est valable aussi bien concernant les unités

d'affaires que le Service des finances. Les unités d'affaires ne sont pas sensibilisées à l'importance de prendre des actions pour que la Ville bénéficie d'escomptes. Elles n'en voient d'ailleurs pas l'intérêt, car elles n'ont pas de ristournes sur les économies réalisées.

Nous avons cependant observé que si les factures sont traitées avec diligence, il est tout à fait possible de prendre les escomptes consentis par les fournisseurs. Pour cette raison, le processus de traitement des factures devrait être revu non seulement de façon à aller chercher le maximum d'économies possibles, mais également pour qu'une gestion plus serrée des délais de paiement permette à la Ville d'avoir une meilleure image comme « payeur ».

À cet égard, nous avons constaté un intérêt manifeste de la part du chef de division de la Vérification et du paiement des factures du Service des finances à améliorer le processus de traitement des factures pour réduire les délais de paiement. Pour preuve, un comité de travail portant sur l'amélioration des processus de traitement des factures a été créé en décembre dernier. Il regroupe le Service des finances et des responsables de la gestion des ressources financières de quelques unités d'affaires. Deux réunions ont été tenues et visaient à sensibiliser les unités d'affaires en vue d'uniformiser les pratiques. Nous encourageons le Service des finances à poursuivre cette initiative.

3.1.B. Recommandations

Nous recommandons au Service des finances de prendre les moyens nécessaires pour réduire les délais de traitement des factures afin de permettre à la Ville de bénéficier des escomptes accordés par les fournisseurs. Ces moyens devraient notamment consister à :

- **sensibiliser l'ensemble des unités d'affaires à l'effet d'indiquer systématiquement la date de réception des factures pour permettre une analyse ultérieure des délais;**
- **sensibiliser l'ensemble des unités d'affaires à l'effet d'inciter les fournisseurs à transmettre rapidement leurs factures;**

- prendre rapidement en charge les factures transmises par les fournisseurs afin de réduire au minimum le délai de réception;
- évaluer l'ampleur sur les délais de paiement de la pratique selon laquelle les factures avec bon de commande transitent par les unités d'affaires avant d'être transmises aux fins de saisie au Service des finances et à voir, s'il y a lieu, à apporter des modifications à ce mode de fonctionnement;
- évaluer la pertinence de rendre obligatoire pour les unités d'affaires requérantes l'utilisation de la saisie décentralisée des factures pour les types de paiement et les montants visés par la procédure s'appliquant;
- évaluer la possibilité de revoir à la hausse le montant du seuil monétaire visé par la saisie décentralisée des factures;
- évaluer périodiquement l'ampleur sur les délais de paiement de tout autre problème lié au traitement des factures et à l'émission des chèques;
- suivre rigoureusement les blocages de factures dans l'application SIMON et à faire les représentations nécessaires auprès des unités d'affaires;
- modifier, s'il y a lieu, les encadrements administratifs sur le traitement des factures et l'émission des chèques et à les faire approuver par l'autorité nécessaire.

3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Pour la sensibilisation des bonnes pratiques recommandées, la Direction de la comptabilité et du contrôle financier rencontre régulièrement les chefs de division des ressources financières de toutes les unités d'affaires pour discuter de problèmes communs. Nous profiterons de ces rencontres pour sensibiliser notre clientèle à l'amélioration des processus de traitement des factures. (**Échéancier prévu : mai 2012**)

De plus, le comité de travail "Amélioration des processus de traitement des factures" mis en place à la fin de 2011 demeurera en vigueur en 2012 afin de convenir des meilleures pratiques, dont :

- augmenter et imposer l'utilisation de la saisie décentralisée des factures (SDF) pour certaines catégories de dépenses;

- évaluer l'augmentation des limites monétaires de la SDF. (**Échéancier prévu : un premier rapport des modifications apportées sera produit au plus tard en juin 2012**)

Nous créerons des rapports de gestion dans le Bureau d'affaires (entrepôt de données provenant des domaines d'affaires "approvisionnement" et "finances" du système SIMON) afin d'accentuer notre suivi auprès de notre clientèle sur :

- les blocages de factures;
- les délais de paiement par fournisseur. » (**Échéancier prévu : octobre 2012**)

3.2. DÉLAIS DE PAIEMENT DES FACTURES COMPORTANT LA CONDITION DE PAIEMENT « IMMÉDIAT »

3.2.A. Contexte et constatations

Sur les 41 conditions de paiement disponibles dans l'application SIMON, nous avons constaté l'existence de la condition de paiement « immédiat ». Cela signifie que le paiement des factures comportant cette condition de paiement est exigible dès la réception de la facture et devrait être effectué comptant sans contrepartie incitative pour la Ville.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu évaluer l'importance des factures de fournisseurs externes enregistrées avec une telle condition de paiement, de même que leurs délais de paiement réels. Ce choix est justifié par le fait que les fournisseurs externes constituent la catégorie auprès de laquelle la Ville peut raisonnablement négocier des conditions de paiement avec escompte.

Le nombre total de factures payées selon la condition de paiement « immédiat » s'élève à 127 714 ou 34,8 % du nombre total des factures payées pour la période de 11 mois se terminant le 23 novembre 2011. Afin de nous concentrer sur les fournisseurs de biens et services, puisqu'ils constituent la catégorie auprès de laquelle la Ville peut bénéficier de conditions de paiement avec escompte, nous avons éliminé les factures d'employés et les factures internes (p. ex. le Service de police de la Ville de Montréal [SPVM], la Commission des services électriques de Montréal [CSEM]). Un nombre de

52 601 factures, ou 41 % des factures avec la condition de paiement « immédiat », a donc été considéré aux fins de notre analyse. Ces factures comprennent aussi bien les fournisseurs de services d'utilité publique (p. ex. Bell, TELUS, Hydro-Québec, Gaz Métro) que les autres fournisseurs externes de biens et services.

Nous avons par la suite réparti ces factures par strates en fonction de leur délai de paiement réel (voir le tableau 5). L'examen des données de ce tableau nous permet de tirer les conclusions qui suivent :

- Moins de 1 % des factures avec la condition de paiement « immédiat » sont effectivement payées à la date indiquée;
- 16 % de ce type de factures sont payées dans un délai de 1 à 10 jours, totalisant un délai moyen de 6 jours, et 9 % sont payées dans un délai de 11 à 15 jours;
- 29 % de ce type de factures sont payées dans un délai variant de 16 à 30 jours;
- 45 % des factures avec la condition de paiement « immédiat » sont payées au-delà de 30 jours avec une moyenne de 77 jours.

Tableau 5 – Délais moyens de paiement des factures payées selon la condition de paiement « immédiat » (fournisseurs de biens et services externes) (11 premiers mois de 2011)

| | Paiement le même jour | 1 à 10 jours | 11 à 15 jours | 16 à 30 jours | > 30 jours | Total |
|--------------------------------|------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------|
| Nombre de factures | 453 | 8 508 | 4 962 | 15 032 | 23 646 | 52 601 |
| % du nombre de factures | 1 % | 16 % | 9 % | 29 % | 45 % | 100 % |
| Délai moyen de paiement | 0 jour | 6 jours | 13 jours | 23 jours | 77 jours | 44 jours |

Ces chiffres démontrent que 13 923 factures (26 %) ont été payées à l'intérieur d'un délai réel de 15 jours. Il est donc possible d'effectuer le paiement des factures dans un délai assez court. En effet, si 1 % des factures ont pu être payées dans la même journée, que 16 % l'ont été dans un délai de 1 à 10 jours et 9 %, dans un délai de 11 à 15 jours, il devient donc possible que les conditions de paiement avec escompte (« 2/10, net 30 » et « 2/15, net 30 ») soient respectées de sorte que l'on puisse se prévaloir d'un escompte si des efforts sont consentis. Par le fait même, il serait possible de respecter toutes les autres conditions de paiement qui sont moins contraignantes.

De plus, de tels résultats nous amènent à nous interroger sur l'effet que peut avoir le traitement rapide de cette catégorie de factures sur le traitement des autres factures, dont celles étant susceptibles de donner droit à un escompte.

Par ailleurs, au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que la saisie des factures de la condition de paiement « immédiat » était appuyée par une inscription sur les factures concernant une telle condition de paiement. Nous avons également voulu voir dans quelle mesure la saisie de la condition de paiement « immédiat » correspondait à celle inscrite par le fournisseur au moment de son inscription au fichier des fournisseurs. Pour ce faire, nous avons sélectionné 10 factures saisies avec la condition de paiement « immédiat ».

D'une part, la comparaison entre la condition de paiement inscrite dans l'application SIMON à la suite de la saisie de la facture et celle figurant sur la facture elle-même révèle des différences dans 8 cas sur 10. En effet :

- 7 factures sur les 10 (70 %) n'indiquaient aucune condition de paiement;
- 1 facture sur les 10 (10 %) indiquait la condition de paiement « net 30 jours ».

D'autre part, la comparaison entre les conditions de paiement inscrites dans l'application SIMON et les conditions de paiement enregistrées au fichier des fournisseurs par ces derniers au moment de leur inscription indique également des différences dans 9 cas sur 10. En effet, les conditions de paiement figurant au fichier des fournisseurs indiquaient dans les neuf cas la condition de paiement « net 30 jours ». Dans 1 cas sur les 10, le fichier des fournisseurs affichait la condition de paiement « immédiat », ce qui correspondait à l'information saisie dans SIMON.

Selon les renseignements obtenus, au moment de la saisie d'une facture dans l'application SIMON, la condition de paiement qui apparaît est celle enregistrée au fichier des fournisseurs. Cependant, l'agent payeur a la possibilité de la modifier sans pour autant changer le fichier des fournisseurs. Par conséquent, malgré le fait que la plupart des factures examinées n'indiquaient aucune condition de paiement et que le fichier des fournisseurs affichait quant à lui la condition de paiement « net 30 jours »

pour les fournisseurs concernés, les agents payeurs ont procédé à la saisie de la condition de paiement « immédiat » dans l'application SIMON.

Nous sommes d'avis que la possibilité de modifier une condition de paiement au moment de la saisie des factures permet certes d'accélérer le traitement lorsque des différences sont constatées entre la facture et le fichier des fournisseurs. Cependant, une telle pratique présente un risque d'émettre des paiements plus rapidement que demandés, sans que la Ville en tire un quelconque bénéfice. Ainsi, pour les neuf factures présentant des différences, les délais de paiement réels étaient les suivants : cinq factures payées en moins de 10 jours, trois factures payées dans un délai de 11 à 15 jours et une facture payée dans un délai de 29 jours, ce qui consiste en un traitement privilégié par rapport aux conditions de paiement enregistrées dans le fichier des fournisseurs.

De plus, une telle pratique a pour inconvénient de modifier des conditions de paiement au moment de la saisie des factures sans que le fichier des fournisseurs soit mis à jour.

En conclusion, nous sommes d'avis que le Service des finances devrait prévoir dans ses encadrements administratifs que l'utilisation de la condition de paiement « immédiat » soit restreinte au moment de la saisie des factures. Par ailleurs, il est souhaitable que le fichier des fournisseurs reflète des renseignements à jour puisqu'il s'agit de la référence officielle des fournisseurs enregistrés de la Ville. Or, comme il incombe au fournisseur de s'inscrire au fichier des fournisseurs et de mettre à jour son dossier, nous croyons que l'unité d'affaires responsable de la saisie des factures devrait s'assurer que le requérant demande au fournisseur de procéder à cette mise à jour lorsque la situation le demande.

3.2.B. Recommandations

Nous recommandons au Service des finances de désigner les fournisseurs ayant bénéficié de paiements selon la condition de paiement « immédiat » et de communiquer les renseignements aux unités d'affaires responsables des achats afin que soient entreprises des négociations visant à obtenir des conditions de paiement avec escompte.

Nous recommandons également au Service des finances de prévoir dans ses encadrements administratifs sur le traitement des factures et l'émission des chèques que :

- le recours à la condition de paiement « immédiat » soit limité à des factures particulières afin de permettre à la Ville d'en tirer avantage;
- les unités d'affaires responsables de la saisie des factures s'assurent que les requérants demandent aux fournisseurs de mettre à jour leurs conditions de paiement lorsque la situation le requiert afin de maintenir à jour le fichier des fournisseurs à titre de référence officielle.

3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Avec la collaboration de la Direction de l'approvisionnement, une révision sera effectuée afin de revoir la philosophie des conditions de paiement dans le fichier des fournisseurs et de s'assurer que pour tout fournisseur de biens et services ayant la condition de paiement "immédiat" cette dernière soit aussi approuvée par nous. De plus, nous ferons un suivi mensuel de ce dossier. » (Échéancier prévu : octobre 2012)

« Avec la collaboration de la Direction de l'approvisionnement, une révision sera effectuée afin de revoir la philosophie des conditions de paiement dans le fichier des fournisseurs. Notre orientation est que les fournisseurs n'auront plus la possibilité de choisir le terme "immédiat" sans contrepartie. Un fournisseur voulant être payé en moins de 30 jours devra nous accorder un escompte, sinon la condition "net 30 jours" ou selon la norme sera la seule possibilité. L'ensemble des unités d'affaires de la Ville seront sensibilisées à cette nouvelle philosophie. » (Échéancier prévu : octobre 2012)

3.3. OBJECTIFS ET RAPPORTS DE GESTION

3.3.A. Contexte et constatations

L'établissement d'objectifs mesurables doit permettre d'orienter la gestion des délais de paiement (traitement des factures et émission des chèques). Par la suite, des mécanismes de reddition de comptes systématiques et permanents doivent exister afin

d'évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Pour ce faire, il est nécessaire de produire des rapports de gestion périodiquement.

Au moment de notre vérification, des objectifs mesurables n'avaient pas été établis (p. ex. réduire les délais de saisie de X jours pour les conditions de paiement avec escompte). Néanmoins, l'application SIMON permet de produire des rapports de gestion prédéfinis. Ainsi, nous avons relevé différents types de rapports qui peuvent être exploités par les gestionnaires en vue de constater les anomalies et de normaliser les délais de paiement des factures. À titre d'exemple, ces rapports sont produits :

- « Liste des factures bloquées » : ce rapport a pour but de permettre un meilleur suivi des factures bloquées dans le module des comptes fournisseurs de SIMON. À partir de cette information, il est facile de reconnaître les factures nécessitant une intervention de la part d'un service ou d'un arrondissement ou encore de la part de l'équipe des comptes à payer du Service des finances.
- « Factures jamais validées » : ce rapport fournit la liste des factures saisies dans le système SIMON qui n'ont jamais été validées. Le suivi des factures jamais validées permet d'éviter des retards de paiement aux fournisseurs.
- « Analyse des saisies de factures » : ce rapport de contrôle, principalement destiné au Service des finances, permet d'analyser si les factures ont été comptabilisées plus d'une fois en fonction du numéro de la facture, de la date de la facture ou simplement du montant de la facture. La sélection des factures est faite selon une plage déterminée de dates de création des factures.
- « Délais de paiement par fournisseurs » : ce rapport statistique est réservé à la Division de la vérification et du paiement des factures du Service des finances. Pour chacun des fournisseurs, il présente le nombre de factures enregistrées, le délai de saisie et le délai de paiement pour une période donnée.

Bien que ces rapports de suivi soient accessibles sur demande, nos travaux de vérification indiquent que peu de rapports auraient été analysés de façon périodique au cours de la dernière année.

Par contre, à l'aide des données provenant de l'application SIMON, le chef de division de la Vérification et du paiement des factures produisait ponctuellement un rapport

statistique sur les délais de paiement par processus. Ce rapport détermine, pour une période donnée, les délais de saisie et de paiement pour les factures traitées par le Service des finances, par les unités d'affaires ainsi que pour les factures internes. Ce rapport permettait également de comparer deux périodes pour évaluer la variation des délais.

Selon les renseignements obtenus, des mécanismes de reddition de comptes formelle portant sur la gestion des délais de paiement n'étaient pas en place. Par conséquent, les rapports mentionnés précédemment étaient utilisés à des fins de gestion interne de la Division de la vérification et du paiement des factures et n'étaient pas communiqués à la direction du service. Pourtant, au moment de notre vérification, une copie du rapport statistique sur les délais de paiement par processus révélait que le délai de paiement moyen pour les 10 premiers mois de 2011 était supérieur de 4,8 jours comparativement à celui de la même période l'année précédente (42,7 jours par rapport à 37,9 jours).

Nous sommes d'avis que ces rapports ne sont pas suffisants pour mesurer les délais de paiement en fonction des catégories des conditions de paiement (avec escompte, paiement immédiat ou sans escompte). Ces rapports ne sont également pas suffisants pour que les gestionnaires des différentes unités d'affaires puissent évaluer leur rendement dans le processus de traitement des factures et orienter la gestion des délais de paiement dans la perspective d'aller chercher des économies en conditions de paiement avec escompte. N'étant pas liés à des objectifs mesurables, ces rapports ne permettent pas de démontrer leur atteinte.

3.3.B. Recommandations

Nous recommandons au Service des finances d'établir des objectifs mesurables visant à améliorer les délais de paiement des factures et plus particulièrement de celles comportant des escomptes afin de permettre à la Ville d'aller chercher des économies en matière d'escompte et d'améliorer son image comme « agent payeur ».

Nous recommandons également au Service des finances de produire des rapports de gestion comportant une information utile et suffisante pour mesurer l'atteinte des objectifs établis afin de permettre une prise de décisions éclairée.

3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Préparation de nouveaux rapports de gestion permettant de :

- suivre le traitement des factures des fournisseurs bénéficiant d'un escompte;
- dresser la liste des fournisseurs ayant des délais de paiement supérieurs à 45 jours et de rencontrer ces derniers ainsi que les unités d'affaires concernées. »
(Échéancier prévu : novembre 2012)

« Préparation de nouveaux rapports de gestion démontrant l'évolution des délais de paiement à la suite des améliorations apportées au processus de traitement des factures. » (Échéancier prévu : novembre 2012)

3.4. DISTRIBUTION DES CHÈQUES À LA SUITE DE LEUR ÉMISSION

3.4.A. Contexte et constatations

Le projet de directive sur le traitement des factures et l'émission des chèques, datant de 2006, prévoit que toute émission de chèque se fait par le Service des finances. Il y est également prévu que, selon le groupe de paiement déterminé au moment de l'inscription de la facture dans le module « Demande de paiement – SIMON », le chèque est envoyé :

- soit à l'unité d'affaires requérante au sein des services et des arrondissements par courrier interne :
 - pour y joindre des documents de soutien avant la mise à la poste,
 - pour le remettre exceptionnellement au bénéficiaire;
- soit au fournisseur par la poste.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu évaluer dans quelle mesure les chèques étaient directement transmis aux requérants. Pour les 11 premiers mois de l'année 2011, nous avons constaté que près de 80 % des factures ont été payées à des fournisseurs externes par chèques envoyés par la poste sous la responsabilité du

Service des finances. De plus, 13 % des factures ont été payées à des groupes de paiement internes (p. ex. la CSEM, le SPVM, la Division de la sécurité [de la Direction des immeubles]) ou encore concernaient les remises à la source de salaires. Finalement, nous avons constaté que pour 7 % des factures payées, les chèques avaient été remis directement aux requérants. Nous avons dénombré 42 requérants différents, composés aussi bien d'unités d'affaires au sein des services centraux que des arrondissements.

Nous avons par la suite examiné la nature des chèques directement remis à 12 arrondissements et à deux unités d'affaires parmi les services centraux. La nature des paiements les plus importants concerne principalement des subventions à des organismes sans but lucratif ou des subventions et commandites pour des événements sociaux, sportifs ou culturels. Notre examen démontre aussi que des chèques adressés à des fournisseurs sont remis à quelques arrondissements.

Dans le cas des chèques adressés à des fournisseurs, nous sommes d'avis que cette pratique visant à remettre directement les chèques aux requérants est susceptible d'allonger les délais selon lesquels les fournisseurs recevront leurs paiements. Par ailleurs, nous sommes d'avis qu'une telle pratique enfreint les règles de séparation des tâches au cours du processus d'approvisionnement, de réception et de paiement des biens et services. Un chèque ne doit être remis ni à une personne qui a participé au processus d'autorisation de dépenser, ni à une personne ayant participé à une quelconque étape de la demande de paiement. Nous sommes d'avis que tous les chèques émis par le Service des finances devraient être envoyés directement aux bénéficiaires par la poste. À cet effet, le Service des finances devrait modifier sa directive sur le traitement des factures et l'émission des chèques en conséquence.

3.4.B. Recommandations

Nous recommandons au Service des finances de :

- **s'assurer que tous les chèques émis à titre de paiements courants sont envoyés par la poste directement aux bénéficiaires afin de démontrer hors de tout doute le respect des règles de séparation des tâches;**

- **modifier sa directive sur le traitement des factures et l'émission des chèques en conséquence.**

3.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Nous sensibiliserons de nouveau les unités d'affaires à cette situation. Nous rappellerons aux unités administratives l'importance de la séparation des tâches et nous procéderons à l'application de la recommandation de la mise à la poste des chèques tout en évaluant la situation selon les besoins des unités. **(Échéancier prévu : communiqué et rencontre avant juillet 2012)***

*Toutefois, dans de rares cas, nous croyons que cela peut être justifié, quoique exceptionnel. Nous modifierons la directive en indiquant que les chèques émis devront être envoyés directement aux bénéficiaires par la poste et nous préciserons les cas d'exception qui devront être approuvés par un gestionnaire responsable de l'unité et le chef de la Division de la vérification et du paiement des factures. » **(Échéancier prévu : novembre 2012)***

3.5. PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DES DÉLAIS DE PAIEMENT

3.5.A. Contexte et constatations

Nous avons mentionné dans les sections précédentes que des efforts devraient être consentis pour réduire les différents délais composant les délais de paiement pour être en mesure de bénéficier des escomptes accordés par les fournisseurs. Nous avons aussi mentionné que les achats en biens et services payés selon la condition de paiement « immédiat » devraient faire l'objet, dans la mesure du possible, de négociations auprès des fournisseurs concernés pour que la Ville puisse bénéficier d'escomptes.

En ce qui concerne les factures ne comportant pas de conditions de paiement avec escompte, à l'exclusion de la condition de paiement « immédiat », et représentant une proportion de plus de 60 % des factures payées, nous avons calculé les délais moyens de paiement pour les 12 conditions de paiement prévues à leur égard dans le fichier des fournisseurs. Le tableau 6 montre que le délai moyen de paiement pour ce groupe

de conditions de paiement est de 46 jours. Pour chacune des conditions de paiement, le délai moyen réel dépasse le délai accordé par les fournisseurs.

Tableau 6 – Délais moyens par conditions de paiement sans escompte (11 premiers mois de 2011)

| Index | Conditions de paiement | Délai moyen (en jours) |
|---|---------------------------|------------------------|
| T29 | Net 10 jours | 40,7 |
| T30 | Net 15 jours | 44,5 |
| T31 | Net 20 jours | 44,6 |
| T32 | Net 21 jours | 32,4 |
| T33 | Net 25 jours | 47,4 |
| T34 | Net 30 jours | 45,9 |
| T35 | Net 45 jours | 51,5 |
| T36 | Net 60 jours | 65,0 |
| T37 | Net 75 jours | 79,9 |
| T38 | Net 90 jours | 116,2 |
| T39 | Net le 15 du mois suivant | 48,4 |
| T40 | Net le 25 du mois suivant | 62,0 |
| Délai moyen total des conditions de paiement sans escompte | | 46,0 |

Il est vrai que la Ville ne perd pas d'escomptes pour ces factures puisque de telles conditions de paiement n'ont pas été convenues avec les fournisseurs concernés. Par contre, la Ville s'expose au paiement de pénalités de retard et par surcroît une telle situation nuit à l'image de la Ville comme « payeur ».

Nous nous sommes entre autres interrogés sur la possibilité d'obtenir des escomptes de paiement dans le cas où les biens et services sont acquis au moyen d'appels d'offres publics ou sur invitation. Pour ce faire, nous avons examiné les documents normalisés d'appels d'offres afin d'évaluer si des clauses étaient déjà prévues pour informer les soumissionnaires de la possibilité d'accorder des escomptes sur achats. Nous avons repéré dans le cahier des clauses générales, pour les biens et services autres que professionnels, des clauses portant sur les conditions de paiement :

Paragraphe 6.1

« Les conditions de paiement sont “net trente (30) jours” de la date de la réception de la facture ou de la fourniture des services ou livraison des biens au point de destination prévu par la Ville, selon la plus tardive des deux dates. En conséquence, toute autre condition de paiement ne sera pas opposable à la Ville. »

Paragraphe 6.2

« Malgré le paragraphe 6.1, les soumissionnaires ont la possibilité d'offrir des escomptes de paiement en fonction de délais très précis indiqués à la section A des renseignements complémentaires, point 1. Ces escomptes ne sont pas pris en compte dans l'évaluation des soumissions, mais lieront l'adjudicataire, le cas échéant. »

Il est donc possible de permettre aux soumissionnaires d'accorder des escomptes sur achats. Cependant, selon les renseignements obtenus, peu de fournisseurs se seraient prévalus à ce jour de cette possibilité.

Néanmoins, à la lecture de ces clauses générales portant sur les conditions de paiement, nous constatons qu'elles font référence à un mode de calcul dont le point de départ correspond à la date de réception de la facture. Il s'agit là d'une différence notable sur la façon de calculer le délai de paiement généralement utilisée par le système SIMON (date de facture). Il est indéniable que le choix de cette méthode influencerait sur le délai de paiement et pourrait, en principe, accroître le montant des escomptes consentis par les fournisseurs en offrant à la Ville plus de flexibilité pour acquitter ses dépenses.

D'autre part, nous avons constaté que les clauses liées aux conditions de paiement n'existent pas dans les documents d'appels d'offres des services professionnels ou encore d'exécution de travaux. Cette situation n'incite pas les fournisseurs à accorder des escomptes sur paiement. Précisons que ces deux types d'appels d'offres (services professionnels et exécution de travaux) ne relèvent pas de la Direction de l'approvisionnement, mais plutôt des unités d'affaires responsables concernées (p. ex. la Direction des travaux publics, le Service de l'eau, les arrondissements). Puisque la normalisation de ces documents d'appels d'offres est en cours, nous sommes d'avis que des clauses portant sur les conditions de paiement devraient être

prises en considération. De telles clauses seraient favorables à la Ville, pourvu que des efforts soient entrepris pour réduire les délais de paiement.

Par ailleurs, au moment de notre vérification, nous avons constaté l'amorce de certains gestes. Ainsi, selon les renseignements obtenus, le Service des finances et la Direction de l'approvisionnement ont tenu une rencontre en février dernier pour discuter notamment de l'épuration des conditions de paiement ainsi que de la possibilité de remplacer la condition de paiement « immédiat » par une autre condition de paiement générant plutôt de l'escompte.

Nous avons également constaté que la Direction de l'approvisionnement et le Service des finances ont conjointement mis en place, depuis février 2012, un nouveau processus d'achats pour le sel de déglçage. En effet, les unités d'affaires doivent commander par téléphone et conserver le bon de livraison au moment de la réception. Le fournisseur transmet un état de compte hebdomadaire au Service des finances pour paiement dans les 10 jours de la réception de l'état de compte. Selon les renseignements obtenus, cette nouvelle démarche devrait permettre de bénéficier d'un escompte sur paiement.

Comme il s'agit d'une nouvelle façon de faire, nous sommes d'avis qu'une évaluation devra être réalisée par les intervenants concernés afin de déterminer dans quelle mesure il a été possible de respecter les délais de paiement et de bénéficier des escomptes attendus. Si les résultats sont concluants et que l'environnement de contrôle est aussi fiable, la Direction de l'approvisionnement pourrait alors envisager d'étendre cette pratique à d'autres ententes d'achats collectives.

En conclusion, compte tenu des délais de paiement réels et des conséquences qu'ils peuvent avoir sur l'image de la Ville, nous croyons qu'une sérieuse réflexion doit être entreprise sur le sujet afin de trouver des pistes de solution permettant de réduire ces délais. La Ville pourrait notamment explorer d'autres modes de fonctionnement susceptibles de la mettre en meilleure position pour négocier avec ses fournisseurs actuels ou futurs des conditions de paiement permettant de bénéficier d'escomptes au

moment du paiement. À titre d'exemple, elle pourrait envisager la réception ou encore le paiement des factures en ligne.

3.5.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement et au Service des finances :

- de poursuivre leurs discussions sur les conditions de paiement afin d'améliorer la gestion des délais de paiement et ainsi permettre à la Ville de bénéficier des escomptes accordés par les fournisseurs;
- d'évaluer les résultats du nouveau processus d'achats mis en place à l'égard du sel de déglçage afin de déterminer dans quelle mesure il aura été possible de respecter les délais de paiement pour bénéficier des escomptes attendus et de voir, s'il y a lieu, à étendre cette pratique à d'autres ententes d'achats collectives;
- d'explorer d'autres modes de fonctionnement concernant la réception des factures, leur traitement ou encore leur paiement et de modifier, s'il y a lieu, les façons de faire actuelles afin de réduire les délais de paiement.

Nous recommandons à la Direction générale de statuer sur le mode de calcul à retenir pour établir les délais de paiement de façon uniforme afin d'offrir à la Ville une plus grande flexibilité pour acquitter ses dépenses.

De plus, nous recommandons à la Direction générale d'évaluer la pertinence d'inclure, dans les documents normalisés d'appels d'offres (services professionnels et exécution des travaux), des clauses générales portant sur les conditions de paiement afin de permettre aux fournisseurs d'offrir des escomptes en fonction des délais de paiement.

3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**
« Désigner le Service des finances et la Direction de l'approvisionnement comme coresponsables de présenter à la Direction générale une démarche favorisant l'amélioration des délais de paiement. (*Échéancier prévu : juin 2012*)

Au bénéfice des coresponsables, faire préciser la recommandation afin d'en assurer la bonne compréhension. (Échéancier prévu : juin 2012)

Évaluer, avec des représentants des divers domaines d'affaires, les délais de paiement cibles en matière :

- de biens et services;*
- de services professionnels;*
- d'exécution de travaux. (Échéancier prévu : septembre 2012)*

Rédiger, pour approbation par la Direction générale, une directive portant sur les responsabilités propres à chaque intervenant dans le traitement des documents de paiement et les cibles à atteindre. (Échéancier prévu : novembre 2012)

Approbation et implantation de la directive. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

- **SERVICE DES FINANCES**

« Il est effectivement primordial d'avoir une étroite collaboration entre la Direction de l'approvisionnement et le Service des finances. Toutefois, ces deux partenaires ne peuvent améliorer certains processus d'achats et de paiement des factures sans l'appui de l'équipe responsable des systèmes informatisés ORACLE/SIMON et la volonté des fournisseurs de respecter nos façons de faire. Une rencontre d'étape sera organisée pour établir des objectifs communs (Direction de l'approvisionnement et Service des finances) pour les prochaines ententes d'achats. » (Échéancier prévu : juin 2012)

- **DIRECTION GÉNÉRALE**

1) *« La Direction de l'approvisionnement a reçu le mandat d'évaluer le mode de calcul actuel et de soumettre au directeur général les avenues de solutions retenues. » (Échéancier prévu : décembre 2012)*

2) *« La Direction de l'approvisionnement évaluera la pertinence et les façons d'inclure dans les documents normalisés d'appels d'offres (services professionnels et exécution des travaux) des clauses générales portant sur les*

conditions de paiement afin de permettre aux fournisseurs d'offrir des escomptes en fonction des délais de paiement.

Il faut donc amender les clauses existantes de façon à ce qu'elles soient prises en compte dans l'évaluation du volet financier des soumissions selon les étapes suivantes :

- Analyser les clauses existantes;*
- Évaluer une pondération applicable aux escomptes soumis;*
- Évaluer la faisabilité de paiement rapide pour 90 % des factures;*
- Tester auprès des fournisseurs;*
- Amender les clauses existantes et les intégrer aux gabarits. » (Échéancier prévu : décembre 2012)*

4. ANNEXES

4.1. SOMMAIRE DES CONDITIONS DE PAIEMENT (PÉRIODE DU 1^{ER} JANVIER AU 23 NOVEMBRE 2011)

Tableau A – Sommaire des conditions de paiement

| Index | Conditions de paiement | N ^{bre} de factures | Montant des achats donnant droit à un escompte | Montant des achats ne donnant pas droit à un escompte | Escompte maximal accordé | Escompte pris |
|---|--|------------------------------|--|---|--------------------------|------------------|
| T1 | 0,5 % 10 j, net 30 j | 3 | 2 682 \$ | | 13 \$ | 0 \$ |
| T2 | 1 % 10 j, net 30 j | 790 | 865 388 \$ | | 8 654 \$ | 643 \$ |
| T3 | 1 % le 10 mois du suivant, net le 20 du mois suivant | 35 | 27 965 \$ | | 280 \$ | 16 \$ |
| T4 | 1 % 15 j, net 30 j | 284 | 149 679 \$ | | 1 497 \$ | 296 \$ |
| T5 | 1 % le 15 du mois suivant, net 30 j | 75 | 24 497 \$ | | 245 \$ | 168 \$ |
| T6 | 1 % 20 j, net 30 j | 486 | 604 876 \$ | | 6 049 \$ | 770 \$ |
| T7 | 1 % 30 j, net 30 j | 41 | 483 960 \$ | | 4 840 \$ | 2 259 \$ |
| T8 | 1 % le 15 du mois suivant | 259 | 73 317 \$ | | 733 \$ | 448 \$ |
| T9 | 1,25 % 10 j, net 30 j | 181 | 25 277 \$ | | 316 \$ | 0 \$ |
| T10 | 1,5 % 10 j, net 30 j | 5 | 7 313 \$ | | 110 \$ | 0 \$ |
| T11 | 10 % 30 j, net 30 j | 10 | 13 166 \$ | | 1 317 \$ | 356 \$ |
| T12 | 2 % 10 j, 1 % 15 j, net 30 j | 1 973 | 218 311 \$ | | 4 366 \$ | 892 \$ |
| T13 | 2 % 10 j, net 30 j | 1 412 | 1 177 374 \$ | | 23 547 \$ | 2 668 \$ |
| T14 | 2 % 10 j, net 90 j | 1 | 16 \$ | | 0 \$ | 0 \$ |
| T15 | 2 % 15 j, net 30 j | 2 221 | 853 227 \$ | | 17 065 \$ | 2 823 \$ |
| T16 | 2 % 30 j, net 31 j | 63 | 16 451 \$ | | 329 \$ | 183 \$ |
| T17 | 2 % 30 j, net 45 j | 1 914 | 1 023 589 \$ | | 20 472 \$ | 10 699 \$ |
| T18 | 2 % 30 j, net 60 j | 31 | 22 597 \$ | | 452 \$ | 360 \$ |
| T19 | 2 % 5 j, net 30 j | 1 | 3 160 \$ | | 63 \$ | 0 \$ |
| T20 | 2 % le 10 du mois suivant, net 30 j | 1 801 | 813 676 \$ | | 16 274 \$ | 6 810 \$ |
| T21 | 2 % le 15 du mois suivant | 3 575 | 898 751 \$ | | 17 975 \$ | 9 277 \$ |
| T22 | 2 % le 15 du mois suivant, net 30 j | 686 | 510 675 \$ | | 10 214 \$ | 6 715 \$ |
| T23 | 2 % le 20 du mois suivant | 896 | 299 280 \$ | | 5 986 \$ | 3 591 \$ |
| T24 | 2,2 % 30 j, net 30 j | 2 | 25 290 \$ | | 556 \$ | 0 \$ |
| T25 | 3 % 15 j, net 30 j | 12 | 185 228 \$ | | 5 557 \$ | 2 086 \$ |
| T26 | 3 % à la réception, 2 % 10 j, 1 % 15 j, net 30 j | 104 | 103 247 \$ | | 2 065 \$ | 1 746 \$ |
| T27 | 5 % 10 j, net 30 j | 5 | 49 279 \$ | | 2 464 \$ | 0 \$ |
| T28 | 7 % le 20 du mois suivant | 1 | 7 257 \$ | | 508 \$ | 0 \$ |
| Total pour les factures avec escompte | | 16 867 | 8 485 528 \$ | | 151 947 \$ | 52 806 \$ |
| T29 | Net 10 j | 2 685 | | 13 183 110 \$ | | 0 \$ |
| T30 | Net 15 j | 3 000 | | 7 355 466 \$ | | 0 \$ |
| T31 | Net 20 j | 224 | | 231 676 \$ | | 0 \$ |
| T32 | Net 21 j | 347 | | 276 343 \$ | | 0 \$ |
| T33 | Net 25 j | 79 | | 144 122 \$ | | 0 \$ |
| T34 | Net 30 j | 212 285 | | 319 146 275 \$ | | 0 \$ |
| T35 | Net 45 j | 1 427 | | 10 034 503 \$ | | 0 \$ |
| T36 | Net 60 j | 712 | | 1 584 172 \$ | | 0 \$ |
| T37 | Net 75 j | 222 | | 553 982 \$ | | 0 \$ |
| T38 | Net 90 j | 6 | | 16 981 \$ | | 0 \$ |
| T39 | Net le 15 du mois suivant | 1 573 | | 3 490 359 \$ | | 0 \$ |
| T40 | Net le 25 du mois suivant | 2 | | 23 068 \$ | | 0 \$ |
| Total pour les factures sans escompte à l'exception de la condition de paiement « immédiat » | | 222 562 | | 356 040 057 \$ | | 0 \$ |
| T41 | Immédiat | 127 714 | | 2 324 155 824 \$ | | 0 \$ |
| Total général | | 367 143 | 2 688 681 409 \$ | | 151 947 \$ | 52 806 \$ |

STATISTIQUES

- Nombre de factures dont les conditions de paiement donnaient droit à un escompte : 16 867.
- Proportion des factures ayant des conditions de paiement avec escompte : 4,6 %.
- Nombre de factures ayant la condition de paiement « immédiat » : 127 714.
- Proportion des factures ayant la condition de paiement « immédiat » : 34,8 %.

4.2. ANALYSE DES DÉLAIS DE PAIEMENT – FACTURES SÉLECTIONNÉES

**Tableau B – Analyse des délais de paiement
(Délais en nombre de jours)**

| Test | Conditions de paiement | Montant de la facture | Délai de réception ¹ | Délai de saisie ² | Délai de blocage et de déblocage ³ | Délai d'émission du chèque ⁴ | Délai réel | Délai prévu ⁵ |
|--|-------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|------------------------------|---|---|------------|--------------------------|
| Factures ayant permis de bénéficier d'un escompte | | | | | | | | |
| Facture sans bon de commande | | | | | | | | |
| 1 | 2 % le 20 du mois suivant | 447,02 \$ | 7 | 4 | s.o. | 19 | 30 | 45 |
| Factures avec bon de commande | | | | | | | | |
| 2 | 2 % le 10 du mois suivant, net 30 j | 1 656,57 \$ | 6 | 7 | s.o. | 20 | 33 | 40 |
| 3 | 2 % le 15 du mois suivant | 6 890,18 \$ | n.d. | 43 | s.o. | 1 | 44 | 45 |
| 4 | 2 % 15 j, net 30 j | 223,29 \$ | n.d. | 7 | s.o. | 5 | 12 | 30 |
| 5 | 2 % le 15 du mois suivant | 1 281,98 \$ | n.d. | 23 | s.o. | 1 | 24 | 45 |
| 6 | 2 % 10 j, net 30 j | 1 777,23 \$ | 1 | 7 | s.o. | 1 | 8 | 30 |
| 7 | 2 % le 15 du mois suivant | 2 237,62 \$ | 6 | 11 | s.o. | 14 | 31 | 45 |
| Factures n'ayant pas permis de bénéficier d'un escompte | | | | | | | | |
| Factures sans bon de commande | | | | | | | | |
| 8 | 2 % 15 j, net 30 j | 278,12 \$ | 19 | 13 | s.o. | 1 | 33 | 15/30 |
| 9 | 2 % 10 j, net 30 j | 157,80 \$ | 38 | 1 | s.o. | 3 | 42 | 10/30 |
| 10 | 2 % 15 j, net 30 j | 906,53 \$ | 7 | 8 | 0 | 11 | 26 | 15/30 |
| Factures avec bon de commande | | | | | | | | |
| 11 | 2 % 15 j, net 30 j | 1 084,57 \$ | 5 | 29 | s.o. | 0 | 34 | 30 |
| 12 | 2 % 10 j, net 30 j | 243,34 \$ | n.d. | 92 | s.o. | 3 | 95 | 30 |
| 13 | 2 % le 20 du mois suivant | 549,81 \$ | 12 | 65 | 1 | 0 | 78 | 45 |
| 14 | 2 % 10 j, net 30 j | 384,78 \$ | n.d. | 40 | s.o. | 1 | 41 | 30 |
| 15 | 2 % le 10 du mois suivant, net 30 j | 227,43 \$ | n.d. | 58 | s.o. | 2 | 60 | 40 |
| 16 | 2 % le 15 du mois suivant | 1 403,56 \$ | n.d. | 17 | s.o. | 25 | 42 | 45 |
| 17 | 2 % 10 j, net 30 j | 245,66 \$ | n.d. | 7 | s.o. | 19 | 26 | 30 |
| 18 | 2 % le 20 du mois suivant | 393,87 \$ | n.d. | 27 | s.o. | 15 | 42 | 45 |
| 19 | 2 % 10 j, net 30 j | 1 143,72 \$ | n.d. | 14 | s.o. | 14 | 28 | 30 |
| 20 | 2 % le 10 du mois suivant, net 30 j | 1 737,36 \$ | n.d. | 57 | 13 | 1 | 71 | 40 |
| 21 | 1 % 15 j, net 30 j | 1 379,58 \$ | n.d. | 63 | s.o. | 0 | 63 | 30 |
| 22 | 1 % 20 j, net 30 j | 118,66 \$ | n.d. | 24 | s.o. | 2 | 26 | 30 |
| 23 | 2 % le 15 du mois suivant | 211,65 \$ | n.d. | 35 | s.o. | 6 | 41 | 45 |
| 24 | 1 % 20 j, net 30 j | 338,55 \$ | n.d. | 78 | s.o. | 2 | 80 | 30 |
| 25 | 2 % 15 j, net 30 j | 338,55 \$ | n.d. | 13 | 0 | 14 | 27 | 30 |
| 26 | 2 % 10 j, net 30 j | 1 379,46 \$ | n.d. | 20 | s.o. | 7 | 27 | 30 |
| 27 | 1 % 10 j, net 30 j | 882,68 \$ | n.d. | 31 | s.o. | 1 | 32 | 30 |
| 28 | 2 % le 10 du mois suivant, net 30 j | 5 353,34 \$ | n.d. | 12 | 1 | 13 | 26 | 40 |

¹ Délai de réception : nombre de jours entre la date de la facture et la date de réception de la facture.

² Délai de saisie : nombre de jours entre la date de réception de la facture et la date de saisie dans SIMON. Lorsque la date de réception est non déterminée, le délai de saisie correspond à la différence entre la date de la facture et la date de saisie.

³ Délai de blocage et de déblocage : nombre de jours entre la date de blocage et la date de déblocage.

⁴ Délai d'émission du chèque : nombre de jours entre la date de saisie de la facture ou la date de déblocage et la date de paiement.

⁵ Délai prévu : nombre de jours maximal accordés par le fournisseur en fonction de la condition de paiement.

n.d : non déterminé.

s.o. : sans objet.

V.5. Gestion des matières dangereuses



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 227 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 230 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 232 |
| | 3.1. Gestion des risques d'accidents industriels majeurs..... | 232 |
| | 3.2. Gestion des matières dangereuses par les installations de la Ville..... | 249 |
| 4. | ANNEXES..... | 259 |
| | 4.1. Principaux risques d'accidents impliquant des matières dangereuses..... | 259 |
| | 4.2. Aperçu de l'encadrement légal..... | 260 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|--------|--|------|---|
| CMMI | comité mixte municipalité-industrie | PRIM | plan pour installations à risques industriels majeurs |
| CRAIM | Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs | PSC | plan de sécurité chlore |
| CSST | Commission de la santé et de la sécurité du travail | PSI | plan de sécurité incendie |
| DEDD | Direction de l'environnement et du développement durable | RAO | répartition assistée par ordinateur |
| MAMROT | ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire | RDD | résidus domestiques dangereux |
| MD | matières dangereuses | RRVM | règlements refondus de la Ville de Montréal |
| MDDEP | ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec | RUE | <i>Règlement sur les urgences environnementales</i> |
| MSP | ministère de la Sécurité publique | SDO | Service du développement et des opérations |
| PGMUEM | Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux | SSIM | Service de sécurité incendie de Montréal |

V.5. GESTION DES MATIÈRES DANGEREUSES

1. INTRODUCTION

Les entreprises, les institutions gouvernementales, les municipalités et les citoyens font usage quotidiennement de matières dangereuses (MD). Ces MD utilisées, entreposées, transportées et éliminées font partie intégrante de la vie communautaire. Toute cette activité comporte sa part de risques. Des accidents peuvent survenir et constituer un danger pour la santé et la sécurité des employés et des citoyens sans compter qu'ils peuvent avoir pour conséquence la contamination de l'eau, de l'air et du sol.

DES FAITS EN SOL MONTRÉALAIS^{1,2}

En 2009 et 2010, 25 accidents, survenus en sol montréalais, impliquaient des MD, dont 24 sont survenus dans des sites fixes et 1 est lié au transport des MD.

Voici des exemples d'accidents ayant fait les manchettes au cours des dernières années :

- En 2010 : Fuite de produits pétroliers d'un réservoir d'une raffinerie
 - Fuite de 152 000 litres d'hydrocarbures pétroliers dans le fleuve Saint-Laurent;
 - Contamination de l'eau, de l'air et du sol;
 - Citoyens incommodés par une forte odeur de pétrole.
- En 2007 : Fuite d'acide acétique d'une conduite d'une usine pétrochimique
 - Fuite d'un réservoir contenant 180 000 litres d'acide acétique concentré à 80 %;
 - Contamination de l'air, formation d'un nuage toxique;
 - Avis de confinement émis à la population environnante.

Nos illustrations de risques liés à la gestion des MD tiennent compte des limites imposées par les lois actuelles. Celles-ci exigent que les générateurs de risques

¹ Registre des interventions d'Urgence-Environnement, MDDEP, 30 mars 2011.

² Centre de sécurité civile, Ville de Montréal, 2011.

divulguent les risques et les accidents à certaines instances gouvernementales seulement, et non à l'ensemble de la population.

Pour plus de renseignements sur les principaux risques d'accidents, leurs effets et leurs conséquences, voir l'annexe 4.1.

PRÉSENCE DE MATIÈRES DANGEREUSES SUR LE TERRITOIRE MONTRÉALAIS

Selon les données du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)³, la région administrative de Montréal produit 64,3 millions de kilogrammes de MD et occupe le deuxième rang au Québec.

En date du 2 février 2010, 55 installations, situées sur le territoire de l'agglomération de Montréal, sont assujetties au règlement fédéral sur les urgences environnementales (RUE). Elles traitent, entreposent ou transforment des MD en quantité telle que les conséquences, en cas d'accident, pourraient déborder les limites des installations et atteindre la population environnante.

La localisation des installations assujetties au RUE démontre une forte concentration dans le secteur des installations pétrochimiques de l'est de Montréal.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Plusieurs lois et règlements ont été promulgués par les gouvernements fédéral et provincial afin d'encadrer l'utilisation, l'entreposage et l'élimination des MD par les générateurs de risques, et ce, afin de protéger les travailleurs, les citoyens et l'environnement (voir l'annexe 4.2).

³ *Gestion des matières dangereuses résiduelles au Québec*, MDDEP, Gouvernement du Québec, 2005, p. 8.

RÔLE ET RESPONSABILITÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL PAR RAPPORT AUX MATIÈRES DANGEREUSES

La Ville de Montréal (la Ville) a un double rôle à l'égard de la gestion des MD. En matière de sécurité publique, elle doit protéger la population et l'environnement. De plus, étant elle-même un générateur de risques pour ses propres installations, elle doit aussi protéger la santé et l'intégrité physique de ses employés.

En matière de sécurité publique, les principales responsabilités de la Ville par rapport à la gestion des risques d'accidents industriels majeurs sont⁴ :

- Mettre en place et coordonner un ou des comités de gestion des risques;
- S'assurer que les objectifs du ou des comités sont atteints;
- S'assurer que les générateurs de risques remplissent leurs obligations;
- Préparer et maintenir un plan d'urgence municipal;
- Protéger la population en cas de sinistre;
- Alerter la population en cas de sinistre;
- Aviser les ministères concernés en cas de sinistre;
- Avoir à sa disposition une équipe d'intervention adéquatement formée;
- Définir les zones tampons entre les sites générateurs de risques et la population;
- Prendre en considération les risques pour la santé et la sécurité de la population des nouveaux projets industriels.

Pour assumer ces responsabilités, le Service de sécurité incendie de Montréal (SSIM), par l'intermédiaire du Centre de sécurité civile et de la Direction des opérations et de la prévention, travaille étroitement avec le milieu industriel afin de cibler et de réduire les risques d'accidents industriels majeurs⁵ ainsi que d'assurer une meilleure coordination des interventions, en cas de sinistre.

⁴ Liste inspirée des documents *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007, p. 113 et 257, et *Matières dangereuses : Savoir quoi faire*, Directeur de santé publique, Gouvernement du Québec, 2008, p. 16.

⁵ Accident industriel majeur : un événement inattendu et soudain, impliquant des matières dangereuses (relâchement de matières toxiques, explosion, radiation thermique) et entraînant des conséquences pour la population, l'environnement ou les biens à l'extérieur de l'établissement.

Advenant un accident industriel majeur sur le territoire de l'agglomération de Montréal, le SSIM, comme premier répondant, a un rôle important à jouer. Outre son rôle de combat d'incendie, il a comme première responsabilité, par l'entremise de son équipe d'intervention en MD, la détection et la détermination du produit en cause ainsi que l'exécution de diverses techniques d'intervention.

Sur les lieux de l'accident, selon l'ampleur de l'événement et les responsabilités des différents acteurs gouvernementaux, le SSIM peut être amené, à différents degrés, à gérer le site faisant l'objet du sinistre.

La Direction de l'environnement et du développement durable (DEDD), du Service du développement et des opérations (SDO), travaille également avec le milieu industriel afin d'améliorer et de protéger la qualité de l'environnement des Montréalais.

Dans l'accomplissement de ses activités, la Ville est elle-même un générateur de risques. Elle entrepose, manipule, transporte et élimine un nombre important de MD diverses. Évidemment, certains établissements sont plus à risque d'accidents de par la nature et les quantités de MD qui y sont utilisées ou entreposées; mentionnons, entre autres : les usines de production d'eau potable du Service de l'eau (elles utilisent du chlore), les écocentres (sites de réemploi et de récupération des matières résiduelles, dont les résidus domestiques dangereux [RDD]) et les arénas (certains systèmes de réfrigération utilisent de l'ammoniac). Pour protéger la santé et l'intégrité physique de leurs employés, les différentes unités d'affaires sont alors responsables de l'implantation et du maintien d'un système de gestion en santé et sécurité au travail. Le Service du capital humain a le mandat de coordonner l'implantation et de veiller au maintien du système de gestion en santé et sécurité au travail de la Ville.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Cette vérification avait pour objectif de s'assurer que les MD sont gérées de façon sécuritaire et en conformité avec la réglementation, de manière à protéger la santé et la sécurité des employés, des citoyens, des biens ainsi que de l'environnement, et

également d'évaluer l'état de préparation de la Ville pour faire face à un sinistre qui pourrait la frapper en raison des MD.

Nos travaux de vérification ont porté plus particulièrement sur les éléments suivants :

- L'analyse et l'évaluation des risques attribuables aux MD;
- Les mécanismes de contrôle pour prévenir les risques d'accidents concernant des MD et intervenir adéquatement en cas de situations d'urgence;
- La conformité aux lois et règlements;
- Les rapports, les mécanismes de communication et de coordination entre les divers intervenants.

La portée de nos travaux incluait la gestion des risques d'accidents industriels majeurs présents sur le territoire de l'agglomération de Montréal ainsi que la gestion des MD par certaines installations de la Ville où elles sont utilisées ou entreposées (les usines de production d'eau potable et les écocentres).

Précisons que cette vérification n'a pas porté sur la gestion des MD liées à l'usage domestique par les citoyens, sur le risque d'attaque terroriste impliquant des MD et sur la gestion du transport des MD.

Nos travaux de vérification ont principalement été réalisés auprès du Centre de sécurité civile et de la Direction des opérations et de la prévention relevant du SSIM. Ils ont aussi été effectués auprès de la DEDD et de la Direction du développement économique et urbain du SDO, de la Direction de l'eau potable du Service de l'eau ainsi que de la Direction des immeubles du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles. Ils ont porté sur l'année 2010 et les cinq premiers mois de l'année 2011, et ont été réalisés majoritairement de mars à mai 2011.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. GESTION DES RISQUES D'ACCIDENTS INDUSTRIELS MAJEURS

3.1.1. DÉTECTION ET ÉVALUATION DES RISQUES D'ACCIDENTS INDUSTRIELS MAJEURS

3.1.1.A. Contexte et constatations

En vertu des lois et des règlements, les municipalités et les générateurs de risques ont la responsabilité de détecter et d'évaluer les dangers provenant d'activités impliquant des MD.

La responsabilité première de détection et d'évaluation des risques incombe aux générateurs de risques. Ces derniers doivent mettre en place et maintenir un système de gestion de leurs risques pour prévenir des accidents impliquant des MD. Cependant, malgré les efforts de prévention, un accident est toujours possible. C'est pourquoi les générateurs de risques et les municipalités doivent être préparés à intervenir de façon efficace et à coordonner leurs efforts afin d'en atténuer les conséquences. Une telle préparation ne peut être possible que lorsque la municipalité est consciente des vulnérabilités se trouvant sur son territoire et qu'il y a partage de l'information avec les générateurs de risques.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, la Ville doit disposer d'une information adéquate sur les générateurs de risques. Le SSIM indiquait, dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie de 2008, que 42 installations assujetties au RUE traitaient, entreposaient ou transformaient des MD en quantité telle que les conséquences, en cas d'accident, pouvaient déborder les limites des installations et atteindre la population environnante. En date du 2 février 2010, le nombre de ces installations totalisait 55.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que le SSIM disposait des renseignements adéquats pour bien évaluer les risques industriels sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Pour ce faire, nous avons examiné les renseignements du SSIM en lien avec les installations assujetties au RUE.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater les faiblesses suivantes :

- La Ville ne dispose pas des renseignements clés pour bien évaluer les risques et se préparer adéquatement en cas d'accident majeur :
 - Pour les 55 installations qui se sont déclarées en vertu du RUE :
 - 20 % (11/55) ont divulgué les risques à la Ville, soit leurs analyses des retombées (les scénarios normalisés⁶ et alternatifs⁷) pour des MD qu'elles utilisent ou entreposent,
 - les déclarations de risques ne sont pas mises à jour régulièrement et datent de plus de cinq ans dans 91 % (10/11) des cas.

Cette situation s'explique en partie par le fait que les lois et les règlements actuels n'obligent pas les générateurs de risques à déclarer leurs risques à la municipalité. En effet :

- Le RUE, administré par Environnement Canada, exige des générateurs de risques qu'ils communiquent leurs risques et les conséquences à la population. Ce règlement ne précise pas la divulgation à la municipalité.
- En vertu de l'article 8 de la *Loi sur la sécurité civile*, les générateurs de risques sont tenus de déclarer leurs risques à la municipalité. Toutefois, à ce jour, le ministère de la Sécurité publique du Québec (MSP) n'a pas produit de règlement définissant quel générateur de risques est soumis à cette déclaration, à quel moment il doit faire cette déclaration et les conditions selon lesquelles les renseignements exigés devront être fournis. Précisons que ce règlement est attendu par les municipalités depuis 2001. De plus, en vertu de l'article 133, une poursuite pénale pour une infraction à l'article 8 peut être intentée par la municipalité.

Par conséquent, si la Ville n'est pas en mesure d'obtenir de la part des générateurs de risques leurs risques et leurs conséquences, elle pourrait ne pas pouvoir se préparer et intervenir adéquatement en cas d'accident majeur. À notre avis, afin de protéger la population et l'environnement, il est essentiel que les générateurs de risques aient

⁶ Scénario normalisé : relâchement de la plus grande quantité d'une substance dangereuse détenue dans le plus gros contenant dont la distance d'impact est la plus grande.

⁷ Scénario alternatif : représente l'accident le plus important qui peut se produire pour une MD détenue en quantité critique fixée. Sa matérialisation est plus que probable comparativement au cas de scénario normalisé. Il tient compte des mesures d'atténuation passive (p. ex. un muret de rétention) et active (p. ex. des gicleurs).

l'obligation de communiquer leurs risques à la municipalité. Pour ce faire, la Ville pourrait envisager, entre autres :

- la possibilité de collaborer avec Environnement Canada afin que les générateurs de risques se conforment au RUE et communiquent, tel que le requiert le règlement, les risques et les conséquences possibles à la population;
- la possibilité d'application des articles 8 et 133 de la *Loi sur la sécurité civile*;
- la possibilité pour la Ville de réglementer la divulgation des risques par les générateurs de risques.

3.1.1.B. Recommandations

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, de prendre les moyens nécessaires pour que les générateurs de risques aient l'obligation de divulguer leurs risques à la Ville, et ce, afin de lui permettre de détecter et d'évaluer les risques présents sur le territoire de l'agglomération.

3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Dans le règlement sur le service : Intégration du pouvoir de demander aux industries "tout renseignement" relevant de son expertise et "un rapport d'expertise technique permettant d'évaluer le niveau [...] de risque [...] d'un procédé". Applicable à tous les bâtiments existants de l'agglomération de Montréal. (Échéancier prévu : décembre 2011)

Schéma de couverture de risques en sécurité incendie – Programme de gestion des risques industriels majeurs (programme RUE) : Détermination des installations soumises au RUE et validation des inventaires de substances dangereuses soumises au RUE. (Échéancier prévu : janvier 2012)

Envoi d'une lettre à Environnement Canada expliquant le modèle de gestion des risques du SSIM et sollicitant la collaboration d'Environnement Canada pour la mise à jour des renseignements communiqués par les entreprises en vertu du RUE. » (Échéancier prévu : septembre 2011)

3.1.2. COMITÉS MIXTES MUNICIPALITÉS-INDUSTRIES

3.1.2.A. Contexte et constatations

Chaque municipalité a la responsabilité de promouvoir la coordination municipale et industrielle des mesures d'urgence. En vue de réaliser une telle coordination, la mise sur pied d'un comité mixte municipalité-industrie (CMMI) est reconnue comme étant une bonne pratique.

Un CMMI est un regroupement purement volontaire de représentants des administrations municipales, des citoyens et d'entreprises industrielles ainsi que d'organismes gouvernementaux œuvrant dans le domaine de la santé, de la sécurité civile et de l'environnement. Ils ont une volonté commune de mettre en place un processus intégré de gestion des risques d'accidents industriels majeurs. Ils visent la mise en commun des ressources, de l'expertise professionnelle, des équipements, des connaissances et de leurs expériences.

Les objectifs poursuivis par un CMMI sont principalement :

- de déterminer les risques liés aux activités concernant des MD sur son territoire;
- d'assister les générateurs de risques dans l'évaluation des conséquences d'accidents industriels majeurs;
- d'inciter ces générateurs de risques à mettre en place les activités nécessaires de prévention;
- d'intégrer les plans d'urgence municipaux et industriels;
- d'informer la communauté et d'établir un réseau de communication efficace.

La mise sur pied de CMMI est encouragée par la Ville. D'ailleurs, le premier CMMI mis sur pied à Montréal a vu le jour en 1950 sous le nom de l'Entraide mutuelle de l'est de Montréal. Actuellement, on dénombre quatre CMMI sur le territoire de l'agglomération de Montréal :

- Comité mixte municipalités-industries-citoyens de l'est de Montréal (CMMIC-EM);
- Comité industriel en sécurité de LaSalle (CISL);
- Comité mixte arrondissement et industries (CMAI) de Saint-Laurent;
- Comité industries-municipalité d'Anjou (CIMA).

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que les CMMI permettaient à la Ville de gérer efficacement les risques industriels majeurs sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Nous avons principalement examiné des procès-verbaux de ces comités.

Cette vérification nous a permis de constater les lacunes suivantes :

- La pérennité de certains CMMI est en jeu. Par exemple, un CMMI est inactif depuis plus d'un an alors que le mode de fonctionnement est remis en question dans d'autres.
- Le rôle et les responsabilités des membres ne sont pas clairement définis, en particulier pour les représentants municipaux. Nous avons constaté que la Ville n'exerçait pas un rôle de leadership auprès des CMMI.
- Le roulement est important par rapport aux trois catégories de membres (entreprises, municipalités, citoyens).
- Peu de synergie sur le plan des ressources humaines, financières et matérielles en raison du nombre de CMMI présents sur le territoire montréalais et étant donné que les ressources et les expertises spécialisées sont en nombre limité.
- Les objectifs d'affaires de la Ville n'ont pas été établis et communiqués aux CMMI, entre autres, sur le plan de :
 - la communication des risques aux citoyens (p. ex. le pourcentage des installations soumises au RUE ayant dûment communiqué les risques aux citoyens);
 - la conception des plans d'intervention municipalités-industries (p. ex. le pourcentage des installations soumises au RUE ayant un plan d'intervention municipalités-industries dûment coordonné).
- La reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs fixés par la Ville est absente.
- Un juste partage des coûts entre la Ville et les générateurs de risques n'a pas été établi.
- La majorité des installations assujetties au RUE, soit 69 % (38/55), ne sont pas membres de CMMI.

Nous notons qu'une étude du CRAIM^{8,9}, portant sur les meilleures pratiques et enjeux observés dans les CMMI du Québec, fait état de constats similaires à ceux présentés ci-dessus.

Par conséquent, ces lacunes liées au fonctionnement des CMMI ne favorisent pas une gestion intégrée des risques, ce qui comprend, entre autres, la coordination entre les divers intervenants pour assurer une préparation et une intervention d'urgence efficace ainsi qu'une divulgation adéquate des risques à la population.

3.1.2.B. Recommandations

Afin de s'assurer que les comités mixtes municipalités-industries permettent à la Ville de gérer efficacement les risques industriels, nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec le Service de sécurité incendie de Montréal, de préciser :

- **les objectifs d'affaires de la Ville pour les comités mixtes municipalités-industries;**
- **le rôle et les responsabilités des unités d'affaires de la Ville et de leurs représentants;**
- **les ressources humaines et financières nécessaires pour soutenir les comités mixtes municipalités-industries;**
- **les sources de financement visant un juste partage des coûts entre la Ville et les générateurs de risques;**
- **les mécanismes de reddition de comptes;**

ainsi que de revoir quel est le nombre adéquat de comités mixtes municipalités-industries qui doivent être présents sur le territoire de l'agglomération de Montréal et leurs modes de fonctionnement.

⁸ *Bilan de l'étude du CRAIM sur les meilleures pratiques observées pour la concertation locale en gestion des risques industriels majeurs*, CRAIM, novembre 2010, 21 p.

⁹ Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs : un regroupement d'experts (municipaux, industriels et gouvernementaux) dans le domaine des risques industriels dont le but est d'établir des normes et des outils de gestion à l'intention des divers intervenants.

3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Le SSIM est mandaté par la Direction générale pour proposer à l'administration municipale les orientations à donner aux actuels CMMI ou sur tout autre mécanisme de coordination qu'il jugera approprié.

En ce qui concerne la reddition de comptes touchant les risques d'accidents industriels majeurs, elle sera intégrée au Bilan de l'état de préparation de l'agglomération de Montréal pour faire face à un éventuel sinistre présenté annuellement par le Centre de sécurité civile. » (Échéancier prévu : janvier 2012)

3.1.3. PLANS D'INTERVENTION MUNICIPALITÉS-INDUSTRIES

3.1.3.A. Contexte et constatations

Le RUE exige des générateurs de risques qu'ils préparent un plan d'urgence et que ce dernier comprenne, entre autres, les renseignements qui suivent :

- Les types d'urgences susceptibles de se produire et d'avoir une incidence sur l'environnement, la santé ou la sécurité;
- Le détail des mesures à prendre pour la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement;
- La liste des personnes tenues d'exécuter le plan et leur rôle;
- La formation suivie par ces personnes;
- La liste de l'équipement d'intervention et son emplacement;
- Les mesures prévues pour avertir le public concerné.

En vertu du règlement fédéral, ce plan d'urgence doit être testé annuellement et les exercices doivent être documentés.

Le générateur de risques doit travailler de concert avec les municipalités et les autres organismes concernés pour assurer une meilleure intervention en cas de situation d'urgence.

Au cours de cette vérification, nous avons voulu nous assurer que, advenant un accident industriel majeur, le SSIM, premier répondant, disposait des renseignements à

jour sur les MD ainsi que des plans d'intervention pour les installations assujetties au RUE. Pour ce faire, nous avons examiné la qualité des renseignements contenus dans le système RAO¹⁰ (il s'agit du système informatisé utilisé par les pompiers lorsque ces derniers sont appelés à intervenir) ainsi que des plans d'intervention du SSIM, et ce, pour les 55 installations assujetties au RUE.

Le SSIM, premier répondant en cas d'accident, ne dispose pas de tous les renseignements nécessaires pour intervenir adéquatement auprès des installations assujetties au RUE. Cette vérification nous a permis de constater les lacunes suivantes :

- Pour certaines installations (13 % ou 7/55), le système RAO ne contient aucune information sur les MD, ni plan d'intervention incendie;
- L'information du système RAO n'est pas complète et à jour quant aux MD utilisées ou entreposées par les installations et quant aux plans d'intervention dans 64 % (35/55) des cas;
- Le SSIM ne prend pas connaissance et n'a pas de copie des plans d'urgence produits par les générateurs de risques;
- Bien que des plans d'intervention soient conçus, un seul utilise les scénarios d'accidents normalisés ou alternatifs préparés par les générateurs de risques. Cela nous amène donc à nous interroger quant au caractère adéquat :
 - des mesures prévues en cas d'accident en ce qui concerne l'intervention et le rétablissement,
 - de la capacité d'intervention de la municipalité et des industries;
- Peu d'ententes conclues quant au partage des responsabilités et des coûts entre les équipes de la Ville et celles des industries par rapport à la préparation des plans d'intervention et à l'optimisation des forces d'intervention en cas d'accident.

Nous notons toutefois que le SSIM a un programme, prévu dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie de 2008, qui prévoit la conception et l'implantation, au cours des années financières 2010 à 2013, d'un modèle de gestion de la sécurité incendie des industries assujetties au RUE en utilisant, le cas échéant, le cadre des CMMI existants ou leurs équivalents.

¹⁰ Système de répartition assistée par ordinateur.

3.1.3.B. Recommandations

Afin de s'assurer du caractère adéquat des plans d'intervention municipalités-industries, nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de :

- concevoir dans les plus brefs délais des plans d'intervention pour l'ensemble des installations à risque et de mettre à jour, de façon constante, ces derniers;
- poursuivre ses efforts en vue de concevoir et d'implanter, au cours des prochaines années, un modèle de gestion de la sécurité incendie des industries assujetties au *Règlement sur les urgences environnementales* visant à :
 - prendre connaissance des plans d'urgence des installations dans la préparation des plans d'intervention conjoints municipalités-industries,
 - utiliser les scénarios d'accidents normalisés et alternatifs dans la préparation des plans d'intervention municipalités-industries et à évaluer formellement le caractère adéquat de la capacité d'intervention de la municipalité et des industries,
 - préciser les ressources humaines et financières nécessaires pour la préparation des plans d'intervention et à soutenir les activités d'intervention ainsi que les sources de financement visant un juste partage des coûts entre la municipalité et les industries.

3.1.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Schéma de couverture de risques en sécurité incendie – Programme de gestion des risques industriels majeurs (programme RUE) :

- Préparation d'un canevas de plan particulier d'intervention du SSIM pour les installations RUE (PRIM : plan pour installations à risques industriels majeurs) :
 - La RAO : le format des plans particuliers d'intervention pour les industries à risques majeurs doit permettre leur intégration dans les ordinateurs véhiculaires;
 - Le type d'information à intégrer aux plans d'intervention doit être déterminé par les opérations;
 - La collecte d'information en industrie doit être effectuée par les casernes locales en collaboration avec l'industrie. (**Échéancier prévu : juin 2012**)

Standardisation des plans dans le contexte de l'activité plan d'intervention/plan particulier d'intervention. (Échéancier prévu : décembre 2012)

Implantation du Plan – Intervention en cas de fuite de gaz toxique concernant l'utilisation d'un système d'alerte à la population. (Échéancier prévu : juin 2012)

Intégration des PRIM dans les plans d'urgence, de relève et de missions des arrondissements et des villes liées. (Échéancier prévu : décembre 2012)

Programme RUE :

- *Modèle de gestion : le modèle de gestion sera défini dans un document synthèse sur le programme RUE, y compris l'attribution de ressources humaines et financières. (Échéancier prévu : janvier 2012)*

Dans le règlement sur le service : Intégration du pouvoir de demander aux industries "un rapport d'expertise technique permettant d'évaluer le niveau [...] de risque [...] d'un procédé". » (Échéancier prévu : décembre 2011)

3.1.4. INSPECTIONS EFFECTUÉES PAR LA MUNICIPALITÉ (SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL ET DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE)

3.1.4.A. Contexte et constatations

Le schéma de couverture de risques en sécurité incendie pour l'agglomération de Montréal pour la période de 2009 à 2013 fait de la prévention incendie un objectif prioritaire.

Il y est fait mention, entre autres, que la priorité doit être accordée aux risques plus élevés où qu'ils soient sur le territoire, notamment pour les industries qui ont fait une déclaration en vertu du RUE.

Dans le contexte de la mise en œuvre du schéma, six programmes ont été retenus et doivent être implantés d'ici 2013. Nous avons examiné plus spécialement l'état d'avancement et les réalisations de l'un de ces programmes qui porte particulièrement

sur les risques d'accidents industriels majeurs : le Programme d'inspection périodique des risques plus élevés. Ce programme comporte des actions ciblées avec des échéanciers clairs, entre autres :

- 2009 à 2013 – Priorité donnée à l'inspection des bâtiments de catégorie de risques élevés et très élevés des secteurs les plus à risque (îlots à risque) et des populations vulnérables en fonction de leur localisation pour chacune des divisions opérationnelles du SSIM. Pour ce faire, le SSIM s'engage à effectuer 22 500 inspections des catégories 3¹¹ et 4¹² en cinq ans.
- 2010 à 2013 – Réalisation annuelle d'activités d'inspection, de production et de validation de plans d'intervention et de plans particuliers d'intervention ainsi que de responsabilisation des propriétaires en ciblant tous les bâtiments de catégorie de risques élevés et très élevés afin de s'assurer que les éléments critiques à la détection et au contrôle des débuts d'incendie, à l'évacuation des occupants et à l'efficacité de l'intervention sont fonctionnels.
- 2011 à 2013 – Conception et implantation d'un modèle de gestion de sécurité incendie des industries à risques très élevés (usage F1) et des industries assujetties au RUE en utilisant, le cas échéant, le cadre des CMMI existants ou leurs équivalents.

Notre examen de ce programme et de son état d'avancement nous permet de faire les constats suivants :

- Aucune des installations assujetties au RUE (installations classées dans les catégories de bâtiments 3 et 4) n'ont fait l'objet d'inspection planifiée au cours des trois dernières années par le SSIM. Les inspections effectuées par ce dernier ont surtout porté sur le secteur résidentiel. Précisons que des interventions ponctuelles ont toutefois été réalisées au cours de cette période (p. ex. plainte, plan de sécurité incendie [PSI], conformité à des normes particulières), et ce, pour 55 % (30/55) des installations.
- La situation à l'égard des plans d'intervention a été abordée à la section 3.1.3.
- Les activités d'inspection (outils de travail, profil de compétence des inspecteurs, etc.) ne sont pas adaptées aux industries à risques très élevés. Elles portent surtout

¹¹ Installations à risques d'incendie élevés.

¹² Installations à risques d'incendie très élevés.

sur le secteur résidentiel. Nous notons toutefois que le SSIM a un programme qui vise à concevoir et à implanter un modèle de gestion de la sécurité pour ce secteur.

- Il n'y a pas d'objectifs précis portant particulièrement sur les activités d'inspection du secteur industriel et les plans d'intervention.

En matière d'inspection, le SSIM, le DEDD ainsi que d'autres organismes gouvernementaux (p. ex. le MDDEP, Environnement Canada) travaillent avec le milieu industriel pour s'assurer du respect des lois et des règlements. Bien que les organismes gouvernementaux aient des champs de compétences complémentaires, nous constatons qu'il y a peu de synergie et peu de coordination entre les diverses équipes d'inspection, entre autres :

- Dans le cas du SSIM et du DEDD, les installations inspectées et les procédés industriels à l'origine des risques sont les mêmes. De plus, que ce soit pour protéger l'environnement ou la population, ces services ont comme intérêt commun celui de prévenir les accidents industriels. Une coordination pourrait donc être possible à l'égard du partage des méthodes de travail, des outils et de l'expertise technique.
- Dans le cas de la Ville (SSIM et DEDD) et des organismes gouvernementaux, il n'y a pas d'entente conclue sur le plan du partage des responsabilités et des coûts entre les diverses équipes d'inspection par rapport aux installations industrielles.

Par conséquent, comme les programmes d'inspection du secteur industriel sont à l'étape de la conception et de l'implantation, il est difficile pour le SSIM d'avoir un portrait quant à l'efficacité des mesures de prévention des générateurs de risques et de l'intégralité des installations à risques recensées. De plus, comme les interventions ne sont pas coordonnées entre les divers intervenants, cette situation pourrait entraîner une duplication des tâches et résulter en l'absence d'optimisation des ressources humaines et financières.

3.1.4.B. Recommandations

Afin de renforcer et d'optimiser les activités d'inspection du secteur industriel, nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de produire un plan d'action visant la conception et l'implantation du modèle de gestion de

sécurité incendie des industries assujetties au *Règlement sur les urgences environnementales*. Ce plan d'action devrait notamment :

- préciser les objectifs et l'échéancier des inspections du secteur industriel;
- prévoir la réalisation, dans les meilleurs délais, des activités systématiques d'inspection des installations assujetties au *Règlement sur les urgences environnementales*;
- prévoir la révision du caractère adéquat des profils de compétences, des outils et des méthodes de travail en matière d'inspection du secteur industriel ainsi que la coopération et la coordination avec les autres intervenants (p. ex. la Direction de l'environnement et du développement durable et Environnement Canada).

3.1.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Programme RUE :

- La conception d'un plan d'action contenant les éléments cités dans cette recommandation est prévue dans l'application du schéma de couverture de risques en sécurité incendie pour le programme d'inspection RUE. (**Échéancier prévu : janvier 2012**)

Afin de favoriser la cohésion entre les inspections de la Division du contrôle des rejets industriels et le SSIM, il a été convenu :

- d'organiser des activités de sensibilisation pour le personnel de la Division du contrôle des rejets industriels et du SSIM;
- d'effectuer quelques inspections communes d'industries. (**Échéancier prévu : mars 2012**)

Envoi d'une lettre à Environnement Canada expliquant le modèle de gestion des risques du SSIM et sollicitant la collaboration d'Environnement Canada pour la mise à jour des renseignements communiqués par les entreprises en vertu du RUE. » (**Échéancier prévu : septembre 2011**)

3.1.5. SYSTÈMES D'ALERTE À LA POPULATION

3.1.5.A. Contexte et constatations

En vertu du RUE, les établissements qui utilisent ou entreposent des MD qui dépassent les quantités critiques doivent, entre autres, définir les mesures prévues pour avertir le public auquel la situation d'urgence pourrait causer un préjudice.

En cas d'accident majeur impliquant la perte de confinement d'une matière toxique, la mise à l'abri, qui constitue la meilleure protection des individus, n'est pas une réaction naturelle. De l'information sur les comportements adéquats à adopter par la population est donc nécessaire¹³.

Une procédure d'alerte standardisée reposant essentiellement sur l'utilisation d'une sirène d'alarme est l'élément de base du mécanisme d'alerte à la population. Les populations peuvent également être prévenues par d'autres moyens d'alerte, en particulier par des systèmes d'avis téléphoniques, la télévision, Internet, les réseaux sociaux (p. ex. Facebook, Twitter).

Le mécanisme d'alerte doit être suivi rapidement d'un avis à la population afin d'indiquer au public les consignes de sécurité à observer.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que des mesures étaient prises en vue d'alerter la population en cas de sinistre.

Notre examen nous permet de constater que seulement 5 % (3/55) des installations assujetties au RUE ont :

- un système d'alerte de type sirène pour aviser rapidement le public situé à l'intérieur des zones à risque;
- un système d'alerte intégré avec le système d'alerte de la municipalité.

¹³ *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007.

Sans une alerte en temps opportun, il y a un risque de porter atteinte à la sécurité de la population. À notre avis, il est essentiel de faire en sorte que les générateurs de risques aient l'obligation de se doter de systèmes d'alerte à la population.

3.1.5.B. Recommandations

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, de prendre les moyens nécessaires pour que les générateurs de risques se dotent de systèmes d'alerte à la population efficaces, et ce, afin de protéger adéquatement la population.

3.1.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Règlement sur le service :

- *L'obligation pour l'industrie de faire approuver son système d'alerte au public s'il a été installé pour se conformer au RUE a été intégrée dans le règlement de prévention. (Échéancier prévu : décembre 2011)*

Implantation du Plan – Intervention en cas de fuite de gaz toxique concernant l'utilisation d'un système d'alerte à la population. (Échéancier prévu : juin 2012)

Mise à jour du Guide de mise en place d'un système d'alerte à la population. » (Échéancier prévu : juin 2012)

3.1.6. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

3.1.6.A. Contexte et constatations

Établir des distances appropriées entre les installations à risques industriels majeurs et les zones résidentielles constitue une façon efficace de diminuer les conséquences sur la population advenant un accident industriel.

La détermination de ces distances appropriées demande d'appliquer une méthodologie claire et reproductible pour l'évaluation des conséquences (rayons des retombées) et l'analyse de la vulnérabilité de la population (occupation au sol)¹⁴.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer de l'existence de mesures pour déterminer et faire respecter des distances appropriées entre les installations à risques industriels majeurs et les zones résidentielles.

Or, à cet effet, nous constatons que la Ville n'a pas statué sur une méthodologie à suivre pour déterminer et faire respecter des distances appropriées entre les usages industriels et résidentiels. Nous notons que le séminaire sur l'aménagement du territoire et les risques industriels majeurs¹⁵ tenu à Montréal, en 2009, faisait état de constats similaires.

Le portrait actuel de la Ville révèle que des installations à risque sont situées tout près de zones résidentielles. Dans de tels cas, il est important d'insister sur l'importance d'une bonne gestion de la sécurité opérationnelle de l'établissement au moyen d'inspections en prévention des incendies, d'établir des liens avec les intervenants d'urgence qui seraient appelés à intervenir et de communiquer les risques à la population susceptible d'être touchée par un accident.

De plus, compte tenu de la croissance de la Ville, des usages à vocation industrielle sont appelés à être transformés ou réaménagés en usages résidentiels ou commerciaux. Puisque ces terrains se trouvent généralement aux abords d'autres usages industriels, nous sommes d'avis qu'une évaluation du caractère adéquat des distances entre les usages industriels et résidentiels devrait être réalisée afin de minimiser les risques pour la population.

¹⁴ *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007.

¹⁵ *Rapport synthèse : Séminaire sur l'aménagement et les risques industriels*, Montréal, 12 avril 2010.

De plus, des entreprises industrielles qui désirent s'établir à Montréal doivent solliciter un certificat d'autorisation auprès du MDDEP, en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, qui stipule :

« Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement [...] un certificat d'autorisation. »

Elles doivent également obtenir des permis de la DEDD conformément aux règlements municipaux portant sur la qualité de l'air et de l'eau.

Or, nous constatons que préalablement à la délivrance des certificats d'autorisation ou des permis, il n'y a pas toujours une évaluation des risques d'accidents industriels majeurs, et ce, entre autres, à cause du manque de critères en ce qui a trait aux distances sécuritaires.

Par conséquent, en l'absence de critères pour déterminer les distances sécuritaires, il est difficile d'évaluer préalablement, pour de nouveaux projets, le caractère acceptable des risques sur la population advenant un accident industriel majeur.

3.1.6.B. Recommandations

Afin de protéger la population, nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec la Direction du développement économique et urbain ainsi qu'avec la Direction de l'environnement et du développement durable, d'évaluer la possibilité de réglementer :

- **les distances sécuritaires à faire respecter entre les usages industriels et résidentiels;**
- **l'évaluation des risques d'accidents industriels majeurs préalablement à la délivrance des permis municipaux.**

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de renforcer les activités d'inspection des installations industrielles situées près d'usages résidentiels afin de s'assurer de l'efficacité des mécanismes de gestion opérationnels de ces installations.

3.1.6.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Rédaction d'une lettre demandant aux unités concernées d'évaluer la possibilité de régler quant aux distances acceptables en périphérie des installations à risques industriels majeurs. (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

Règlement sur le service :

- Ajout de la compétence du directeur à donner son avis sur : "les éléments de sécurité civile liés à l'aménagement du territoire". » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

« Donner la priorité à l'inspection des industries situées près des secteurs industriels à intégrer dans le programme d'inspection des industries à risques élevés. » (**Échéancier prévu : décembre 2012**)

3.2. GESTION DES MATIÈRES DANGEREUSES PAR LES INSTALLATIONS DE LA VILLE

3.2.1. SERVICE DE L'EAU

3.2.1.A. Contexte et constatations

Les usines de production d'eau potable sont les seules installations de la Ville figurant sur le registre du RUE. Elles ont déclaré utiliser et entreposer des quantités importantes de chlore.

Compte tenu de ce fait, nous avons examiné les mesures d'urgence entourant les sept usines de production d'eau potable situées sur le territoire de l'agglomération de Montréal.

Le chlore, une MD, est actuellement utilisé en quantité importante par les usines pour désinfecter l'eau à l'étape de filtration ainsi que pour la distribution de l'eau. À l'étape de filtration, la chloration de l'eau et l'ozonation sont des procédés actuellement utilisés par la Ville. Toutefois, puisque l'ozonation ne laisse aucun produit résiduel dans l'eau, pour empêcher la prolifération de bactéries dans le réseau de distribution, l'eau doit tout de même être chlorée.

Tableau 1 – Volumes de traitement et procédés de désinfection des usines de production d'eau potable de l'agglomération de Montréal

| Usines | Volume (en m ³ /année) en 2010 | Procédés de désinfection de l'eau |
|----------------------------------|---|-----------------------------------|
| Atwater | 204 603 000 | Chloration |
| Charles-J.-Des Bailleurs | 372 743 000 | Ozonation et chloration |
| Pierrefonds | 23 550 000 | Ozonation et chloration |
| Lachine | 22 269 000 | Ozonation et chloration |
| Sainte-Anne-de-Bellevue | 1 076 000 | Chloration |
| Total – Ville de Montréal | 624 241 000 | |
| Dorval | 9 972 000 | Chloration |
| Pointe-Claire | 22 217 000 | Chloration |
| Total – Île de Montréal | 656 430 000 | |

Bien que les usines aient déclaré, en vertu du RUE, entreposer des quantités importantes de chlore, elles ne sont pas dans l'obligation de produire des plans de mesures d'urgence en vertu de ce règlement puisque la quantité critique de 1,13 tonne, pour le plus grand réservoir, n'est pas atteinte (0,907 tonne). Des plans de mesures d'urgence ont toutefois été produits par la Direction de l'eau potable du Service de l'eau.

Afin de réduire les risques d'accidents industriels majeurs liés au chlore, la Ville a entrepris un programme pour remplacer le chlore par l'hypochlorite de sodium. Ce produit est un substitut moins dangereux que le chlore.

Les usines Atwater et Charles-J.-Des Bailleurs sont présentement à transformer leurs équipements et systèmes en vue de l'utilisation de l'hypochlorite de sodium. Les travaux devraient être réalisés d'ici le début de 2013. À l'usine de Pierrefonds, une

étude est en cours pour le remplacement des équipements et systèmes. La direction prévoit le changement à l'hypochlorite de sodium d'ici le début de 2013. Pour les usines de Lachine, de Dorval et de Pointe-Claire, la direction prévoit également des conversions à l'hypochlorite de sodium. Toutefois, aucun échéancier n'est à ce jour déterminé. Pour l'usine de Sainte-Anne-de-Bellevue, la direction ne prévoit aucune conversion (il est à noter que l'usine a fermé en juillet 2011).

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que les plans d'urgence des usines étaient dûment autorisés par les autorités compétentes.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que :

- les conséquences en cas d'accident impliquant le chlore sont importantes et débordent les limites des installations;
- des plans d'urgence, en cas d'accident impliquant le chlore, sont documentés. Toutefois, ils n'ont pas été approuvés formellement par les instances appropriées (p. ex. le SSIM, la Division sécurité de la Direction des immeubles).

Par conséquent, en l'absence de plans d'urgence dûment autorisés, nous n'avons pas l'assurance que les principaux intervenants sont adéquatement préparés pour faire face à un accident impliquant une fuite de chlore dans l'une des installations de production d'eau potable de la Ville.

3.2.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable du Service de l'eau d'entreprendre les démarches nécessaires pour obtenir les autorisations exigées des plans de mesures d'urgence pour ses usines de production d'eau potable, et ce, afin de s'assurer d'une gestion des risques adéquate.

3.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Révision des plans de sécurité chlore (PSC) :

- Plan – Usine Atwater; (**Échéancier prévu : décembre 2011**)
- Plan – Usine Lachine; (**Échéancier prévu : mars 2012**)
- Plan – Usine Dorval; (**Échéancier prévu : mars 2012**)

- *Plan – Usine Pointe-Claire; (Échéancier prévu : mars 2012)*
- *Plan – Usine Pierrefonds. (Échéancier prévu : décembre 2011)*

Révision des PSI :

- *Plans pour les usines Atwater, Charles-J.-Des Bailleurs, Lachine, Dorval, Pointe-Claire, Pierrefonds; (Échéancier prévu : novembre 2011)*
- *Plans pour la section des vannes du réseau primaire d'aqueduc; (Échéancier prévu : novembre 2011)*
- *Plans pour les réservoirs d'eau potable. (Échéancier prévu : novembre 2011)*

Consultation en lien avec le PSI :

- *Comité de planification des mesures d'urgence de la Direction de l'eau potable; (Échéancier prévu : février 2012)*
- *Directeur de l'Eau potable; (Échéancier prévu : février 2012)*
- *Officier de sécurité désigné par la Division de la sécurité de la Direction des immeubles conformément au Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux (PGMUEM) pour les PSI comportant des MD; (Échéancier prévu : mars 2012)*
- *Approbation de la part de l'officier de sécurité désigné par la Division de la sécurité de la Direction des immeubles conformément au PGMUEM pour les PSI standards; (Échéancier prévu : mars 2012)*
- *Approbation du SSIM pour les PSI comportant des MD. (Échéancier prévu : mai 2012)*

Consultation en lien avec le PSC :

- *Comité de planification des mesures d'urgence de la Direction de l'eau potable; (Échéancier prévu : mars 2012)*
- *Officier de sécurité désigné par la Division de la sécurité de la Direction des immeubles conformément au PGMUEM pour les PSI comportant des MD; (Échéancier prévu : avril 2012)*
- *Centre de sécurité civile; (Échéancier prévu : mai 2012)*
- *SSIM – Section HAZMAT; (Échéancier prévu : juin 2012)*

- SSIM – Section prévention; (**Échéancier prévu : septembre 2012**)
- Approbation par le directeur de l'Eau potable. » (**Échéancier prévu : octobre 2012**)

3.2.2. ÉCOCENTRES

3.2.2.A. Contexte et constatations

Bien que non assujettis au RUE, les écocentres, de par leur nature, gèrent des quantités importantes de MD. Environ 1 100 tonnes de RDD sont récupérées chaque année par la Ville par l'entremise des écocentres.

Les écocentres sont des centres de récupération des matières qui permettent aux citoyens de l'agglomération montréalaise de se départir, entre autres, de leurs RDD.

On trouve sur l'Île de Montréal six écocentres :

- Écocentre de l'Acadie
- Écocentre de Côte-des-Neiges
- Écocentre de Saint-Michel
- Écocentre d'Eadie
- Écocentre de La Petite-Patrie
- Écocentre de Rivière-des-Prairies

Un septième écocentre devrait ouvrir ses portes, d'ici la fin 2011, dans l'arrondissement de LaSalle.

Des ententes sont conclues entre la Ville et des gestionnaires pour la gestion des écocentres ainsi qu'avec des entrepreneurs pour le transport et le traitement, de façon sécuritaire, des RDD. La DEDD, qui relève du SDO, est responsable de l'administration de ces ententes. Elle supervise également le niveau de conformité des fournisseurs à ces dernières.

Bien que les écocentres ne soient pas assujettis au RUE, du fait que les quantités de RDD entreposées sont inférieures aux seuils prescrits, ils sont toutefois soumis à divers règlements et lois portant sur les MD ainsi que sur la santé et la sécurité des travailleurs (p. ex. le règlement provincial sur les matières dangereuses, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*).

Les écocentres sont tous munis d'abris permanents conçus pour recevoir les RDD et d'équipements pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que les plans d'urgence étaient dûment autorisés par les autorités compétentes et que les risques liés aux RDD étaient adéquatement définis et évalués.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater les faiblesses suivantes :

- Aucune évaluation des risques (scénarios normalisés et alternatifs) n'a été effectuée par la Ville afin d'évaluer si, en cas d'accident impliquant des RDD, les conséquences peuvent déborder les limites des écocentres. La proximité de secteurs résidentiels près de certains écocentres augmente les risques et les conséquences en cas d'accident.
- Des plans d'urgence, en cas d'accident impliquant des RDD, sont documentés. Toutefois, ils n'ont pas été approuvés formellement par le SSIM, tel que demandé en vertu du *Code national de prévention des incendies*.
- Bien que des politiques et des procédures opérationnelles existent en ce qui a trait aux RDD, elles ne sont pas toutes documentées et communiquées aux intervenants clés (p. ex. des procédures à respecter par rapport à l'entreposage des MD incompatibles, le maintien de comités en santé et sécurité au travail).
- Les programmes d'inspection, quant au respect des politiques et des procédures de la Ville par les gestionnaires et les entrepreneurs, ne sont pas formalisés et documentés.

En l'absence d'évaluation des risques et de plans d'urgence dûment autorisés, il est difficile de statuer sur le caractère adéquat des mécanismes de contrôle actuels (p. ex. l'efficacité des murs de confinement en cas d'accident, les procédures d'entreposage des RDD incompatibles) ainsi que des mesures en cas d'urgence. Qui plus est, les lacunes observées en ce qui a trait aux politiques et aux procédures ainsi qu'aux programmes d'inspection peuvent avoir pour conséquences le non-fonctionnement et la non-détection de mesures actuellement prévues pour prévenir des accidents.

3.2.2.B. Recommandations

Afin de s'assurer d'une bonne gestion des risques, nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable :

- A) de procéder, en collaboration avec le Service de sécurité incendie de Montréal, à la détermination et à l'évaluation des risques en cas d'accident impliquant des résidus domestiques dangereux (scénarios normalisés et alternatifs);
- B) d'obtenir les autorisations nécessaires des plans de mesures d'urgence des écocentres auprès du Service de sécurité incendie de Montréal.

Afin de s'assurer d'une gestion adéquate des résidus domestiques dangereux, nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable de formaliser :

- C) les politiques et les directives de la Ville et de les communiquer rapidement aux gestionnaires;
- D) les activités de supervision auprès des gestionnaires.

3.2.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- A) « Entente pour un mandat d'analyse portant sur l'évaluation des risques liés à la récupération des RDD aux écocentres. (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

Remise du rapport d'analyse. (Échéancier prévu : mars 2012)

Mise en place des recommandations si nécessaire. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

- B) « Confirmation des autorisations nécessaires des plans des mesures d'urgence avec l'utilisation de l'application PGMUEM pour :

- l'écocentre de l'Acadie; (**Complété**)
- l'écocentre de La Petite-Patrie; (**Complété**)
- l'écocentre de Côte-des-Neiges; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)
- l'écocentre d'Eadie; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)
- l'écocentre de Rivière-des-Prairies; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)

- l'écocentre de Saint-Michel; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)
- l'écocentre de LaSalle. (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

Procédure complétée pour tous les écocentres. » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

C) « *Le Guide de gestion des écocentres intègre les directives et procédures que doivent respecter les gestionnaires des écocentres. Des mises à jour sont effectuées régulièrement.* (**Échéancier prévu : octobre 2011**)

Rédaction d'une politique de gestion des RDD. » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

D) « *Rédaction de fiches de procédure (activités de supervision).* » (**Échéancier prévu : février 2012**)

3.2.3. PLANS DE MESURES D'URGENCE DANS LES ÉDIFICES MUNICIPAUX

3.2.3.A. Contexte et constatations

Pour se conformer à la réglementation en vigueur, le propriétaire d'un bâtiment a l'obligation d'établir et de maintenir fonctionnel un plan de mesures d'urgence propre à chaque bâtiment visé. Ces mesures consistent, entre autres, en des PSI ainsi qu'en des exercices d'évacuation.

Considérant que certains bâtiments de la Ville ayant fait l'objet de notre vérification ne disposaient pas de PSI dûment autorisés, nous avons voulu nous enquérir de l'état de la situation entourant l'ensemble des bâtiments de la Ville.

Nos travaux de vérification nous ont amenés à examiner le PGMUEM, conçu par la Division sécurité de la Direction des immeubles. Le PGMUEM a été instauré dans le but de gérer et de veiller à la mise à jour des plans de mesures d'urgence des édifices de la Ville et à la tenue d'exercices d'évacuation.

La Division sécurité a comme tâche d'effectuer le suivi du programme, de guider les utilisateurs et d'autoriser certains PSI produits par les unités d'affaires, et ce, conformément à une entente conclue avec le SSIM en 2006. En ce qui concerne les bâtiments où sont utilisées, entreposées et transportées des MD, les PSI doivent obligatoirement être approuvés par le SSIM.

Notre vérification nous a permis de constater que :

- 15 % des édifices de la Ville (172/1161)¹⁶ ont un PSI inscrit au PGMUEM;
- 42 % des PSI figurant au PGMUEM (73/172)¹⁷ sont dûment autorisés et à jour;
- le même constat s'applique pour la documentation des tenues d'exercices d'évacuation.

Selon les renseignements recueillis, ces statistiques pourraient ne pas représenter la situation actuelle. Des PSI documentés et dûment autorisés pourraient exister, mais ne pas avoir été enregistrés dans le PGMUEM. Une telle situation s'explique par le fait que ce programme est offert aux services centraux et aux arrondissements afin de les assister dans la rédaction de leur plan de mesures d'urgence. Ils n'ont toutefois pas l'obligation d'y adhérer.

Par ailleurs, nous avons également constaté que plusieurs unités d'affaires sont engagées dans la conception des PSI (Direction des immeubles, SSIM, services centraux et arrondissements). Cependant, aucune unité n'a été désignée responsable pour s'assurer d'évaluer le degré de conformité de la Ville à la réglementation en vigueur.

Par conséquent, la situation actuelle à l'égard des PSI des bâtiments de la Ville ne lui permet pas de démontrer son niveau de conformité à la réglementation en vigueur.

¹⁶ Données fournies par la Division sécurité de la Direction des immeubles.

¹⁷ *Idem.*

3.2.3.B. Recommandations

Afin de protéger adéquatement la sécurité des employés et de la population en cas d'incendie dans les édifices municipaux, nous recommandons à la Direction générale de désigner une unité d'affaires responsable :

- de veiller au bon fonctionnement d'un système permettant de s'assurer que les services centraux et les arrondissements produisent des plans de mesures d'urgence et entreprennent les démarches nécessaires pour en obtenir les approbations exigées;
- de lui rendre compte périodiquement sur le degré de conformité de la Ville à la réglementation en vigueur à l'égard des plans de mesures d'urgence.

3.2.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La Direction générale désigne la Direction des immeubles du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles à titre d'unité responsable pour donner les suites appropriées à la recommandation. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

4. ANNEXES

4.1. PRINCIPAUX RISQUES D'ACCIDENTS IMPLIQUANT DES MATIÈRES DANGEREUSES

**Tableau A – Principaux risques d'accidents impliquant
des matières dangereuses, leurs effets et leurs conséquences¹⁸**

| Risques | Effets directs | Conséquences possibles sur les personnes selon les circonstances de l'événement |
|-------------------|---|--|
| Incendie | Dégagement de chaleur (effet thermique) et de fumée (gaz). | <ul style="list-style-type: none"> • Brûlures • Inhalation de fumée asphyxiante, voire toxique • Décès |
| Explosion | Création d'une onde de surpression et dégagement de chaleur et de fumée (gaz). | <ul style="list-style-type: none"> • Lésions internes aux poumons et aux tympans • Blessures provenant de la projection de débris • Brûlures • Décès |
| Émanation toxique | Formation d'un nuage toxique qui se déplace avec le vent en se diluant dans l'air. Ce nuage peut être visible ou non. | <ul style="list-style-type: none"> • Nausées • Irritation des yeux et de la peau • Atteintes aux poumons • Cancers • Décès |

¹⁸ Inspiré du *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007, p. 60 et de *Matières dangereuses : Savoir quoi faire*, Directeur de santé publique, Gouvernement du Québec, 2008, p. 12.

4.2. APERÇU DE L'ENCADREMENT LÉGAL¹⁹

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (Environnement Canada) et Règlement sur les urgences environnementales (Environnement Canada)

- Déclaration obligatoire des générateurs de risques au-dessus d'un certain seuil, plan d'urgence environnemental mis à l'essai annuellement.

Loi sur le développement durable (MDDEP)

- Elle définit le développement durable pour le Québec.
- Instaure 16 principes pour guider l'action de l'administration publique.
- Engage le gouvernement à adopter une stratégie de développement durable, une seule applicable à tous les ministères et à un nombre important d'organismes.
- Attribue au premier ministre du Québec la responsabilité de déposer la Stratégie gouvernementale de développement durable à l'Assemblée nationale et d'en défendre le bilan aux cinq ans.
- Engage les ministères et les organismes visés à déterminer les actions qu'ils mèneront pour contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux de la stratégie et à rendre compte annuellement des résultats de leurs démarches.
- Instaure des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes en matière de développement durable afin de mesurer les progrès accomplis.

Loi sur la qualité de l'environnement (MDDEP)

- Déclaration immédiate de tout déversement au MDDEP.
- Article 22 : « *Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement [...] un certificat d'autorisation.* »
- Évaluation et examen des incidences sur l'environnement de certains projets.

¹⁹ Inspiré du document *Gestion des matières dangereuses résiduelles au Québec*, MDDEP, Gouvernement du Québec, 2005, p. 18.

- Attestation d'assainissement pour les établissements industriels.
- Protection et réhabilitation des terrains.

Règlement sur les matières dangereuses du Québec (MDDEP)

- Décrit les propriétés des MD, les conditions d'entreposage et exige la tenue d'un registre des matières produites ou utilisées.

Loi sur la sécurité civile (2001) (MSP)

- Article 8 : « *Toute personne dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où la source du risque se situe. [...] La déclaration doit décrire l'activité ou le bien générateur de ce risque. Elle doit exposer la nature et l'emplacement de la source du risque, ainsi que les conséquences prévisibles d'un sinistre majeur, notamment le territoire qui pourrait en être affecté. Elle doit également faire état des mesures prises par le déclarant et des autres moyens dont il dispose pour réduire la probabilité ou les conséquences d'un sinistre majeur.* » (En attente d'un règlement du gouvernement du Québec définissant les activités ou les biens générateurs de risques, le temps pour produire la déclaration et les conditions selon lesquelles les renseignements exigés doivent être fournis).
- Article 133 : « *Une poursuite pénale pour une infraction à l'article 8 [...] dont l'application relève d'une municipalité locale peut être intentée par la municipalité.* »
- Les autorités régionales ont la responsabilité de concevoir un schéma de sécurité civile (le projet de schéma doit être produit deux ans après l'avis du ministre demandant d'établir un schéma).
 - Ce schéma doit fixer des objectifs de réduction des vulnérabilités aux risques de sinistres majeurs ainsi que les actions nécessaires pour les atteindre.
- Cette loi a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres. Cette protection devrait être assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions, d'intervention en cas de sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après l'événement.

Loi sur la sécurité incendie (MSP)

- Les autorités régionales ont la responsabilité de concevoir un schéma de couverture de risques :
 - Il doit contenir, entre autres, le recensement, l'évaluation et le classement de ces risques;
 - Pour chaque catégorie de risques répertoriée, il doit inclure des objectifs de protection optimale contre les incendies et les actions à prendre pour atteindre ces objectifs.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (MAMROT²⁰)

- Les autorités locales et régionales peuvent désigner les immeubles et les activités humaines qui génèrent des contraintes majeures pour l'occupation du sol et régir cette occupation comme il convient.
- Les municipalités locales peuvent, de leur propre chef et pour des raisons de sécurité et de santé publique ou de bien-être général, régir ou prohiber, par des règlements de zonage et de lotissement, les usages du sol, les constructions, les ouvrages ou les opérations cadastrales à proximité d'un immeuble ou d'une activité qu'elles reconnaissent comme étant une source de contraintes majeures.
 - Une contrainte est dite majeure lorsqu'une situation dépasse toute limite d'acceptation sociale.
 - Il existe deux types de contraintes majeures :
 - Une nuisance (fumée, poussière, odeur, vapeur, gaz, radiation, bruit) tellement importante que ses répercussions sur le bien-être des citoyens, sur leur santé et leur sécurité, entraînent, à une certaine distance de la source, un dommage permanent et continu (il ne s'agit pas d'inconvénients ou de désagréments temporaires);
 - Un risque pour la sécurité ou la santé des citoyens lorsqu'il y a risque d'accident impliquant des conséquences graves (le risque se définit comme l'évaluation du danger compte tenu de la probabilité d'occurrence de l'événement redouté et de la gravité de ses conséquences).

²⁰ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

- Lorsque le schéma d'aménagement et de croissance mentionne des sources de contraintes anthropiques et des règles minimales, les municipalités doivent assurer leur mise en application par le processus de conformité.

Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST)

- Cette loi oblige tout employeur à assurer la sécurité et l'intégrité physique de ses employés.
- La majorité des industries sont contraintes de mettre en œuvre un programme de prévention et également de respecter des règlements d'application plus détaillés.
- Les entreprises sont soumises à des inspections par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et doivent de plus souscrire au régime d'assurance des accidents du travail également administré par la CSST.

Loi sur les compétences municipales (MAMROT)

- Toute municipalité a compétence dans le domaine de l'environnement et peut adopter des règlements en la matière.

Règlement 2001-9 – Règlement sur le rejet des eaux usées dans les ouvrages d'assainissement et dans les cours d'eau et sur la délégation de son application (Communauté métropolitaine de Montréal, appliqué par la Ville de Montréal)

- Interdiction de rejeter ou de permettre le rejet, dans un réseau d'égout ou dans un cours d'eau, de liquides contenant des MD.
- Prévoit les mesures de contrôle et les dispositions pénales en cas d'infraction et l'obligation de permis.
- Ce règlement sera remplacé par le règlement 2008-47 sur l'assainissement des eaux et le règlement RCG 08-041 lié aux rejets dans les ouvrages d'assainissement sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Ces règlements entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2012.
 - Obligation de déclaration en cas de déversements accidentels.

Règlement 2001-10 – Règlement sur les rejets à l'atmosphère et sur la délégation de son application (Communauté métropolitaine de Montréal, appliqué par la Ville de Montréal)

- Interdiction de rejeter dans l'air des MD.
- Prévoit les mesures de contrôle et les dispositions pénales en cas d'infraction et l'obligation de permis.

Règlement RRVM²¹ c. M-3 – Règlement prévoyant certaines mesures relatives à la prévention des incendies et à la sécurité publique (Ville de Montréal)

- Permet au SSIM de la Ville de vérifier la conformité des bâtiments existants et de toute construction ou installation afin de prévenir des incendies et, à cette fin, a le pouvoir d'émettre des avis de non-conformité.
- Le SSIM a compétence sur le plan de l'entreposage et de la manutention des MD.

Règlement RRVM c. P-5.1 – Règlement sur la prévention des incendies (Ville de Montréal)

- Code de prévention des incendies qui s'applique à la Ville.

²¹ Règlements refondus de la Ville de Montréal.

V.6. Plans de main-d'œuvre



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 269 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 272 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 272 |
| | 3.1. Démarche GPMO et ses outils..... | 272 |
| | 3.2. Bilan des plans de main-d'œuvre 2009-2011..... | 277 |
| | 3.3. Structures de gestion de la GPMO et reddition de comptes..... | 286 |
| 4. | ANNEXE..... | 294 |
| | 4.1. Liste des emplois à vulnérabilité élevée et de portée corporative..... | 294 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|------|---|-----|-------------------------------|
| DA | directeur d'arrondissement | PIM | plan d'intervention municipal |
| DGA | directeur général adjoint | PMO | plan de main-d'œuvre |
| DP | directeur principal | RH | ressources humaines |
| GPMO | gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre | SCH | Service du capital humain |

V.6. PLANS DE MAIN-D'ŒUVRE

1. INTRODUCTION

En octobre 2007, une présentation concernant les prévisions de départs à la retraite¹ de 2007 à 2012, donnée par le Service du capital humain (SCH) à la Commission permanente du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain², indiquait que, sur un effectif total de 29 022 employés permanents et temporaires de la Ville de Montréal (la Ville), 3 075 employés, soit 10,6 %, risquaient de quitter leur emploi pour la retraite. Sur une base d'effectif permanent, ce pourcentage représenterait alors 16 %, soit 2 829 employés permanents sur un total de 17 558.

On y indiquait également les différents taux de départs à la retraite estimés, selon les arrondissements et les services centraux ainsi que les catégories d'emploi.

Le tableau 1 présente les unités d'affaires ainsi que les catégories d'emploi présentant un taux de départs à la retraite égal ou supérieur au seuil critique, qui a été fixé à 15 %³.

¹ Prévisions en fonction des indicateurs tels que l'atteinte de 30 ans d'ancienneté ou 65 ans d'âge.

² Connue actuellement sous le nom de Commission sur les finances et l'administration.

³ Représente le nombre de départs à la retraite par rapport à l'effectif total de l'unité d'affaires. Le seuil critique a été établi par le SCH à partir des publications spécialisées en ressources humaines.

**Tableau 1 – Prévisions des départs à la retraite de 2007 à 2012
selon les unités d'affaires et les catégories d'emploi**

| Diagnostic de 2007 – Priorités d'intervention | | | |
|--|------|---|------|
| Arrondissements, services et organismes* | | Catégories d'emploi* | |
| Bureau du vérificateur général | 34 % | État-major incendie | 38 % |
| Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro | 20 % | Cadres policiers | 31 % |
| Service des finances | 19 % | Contremaîtres | 25 % |
| Service de sécurité incendie de Montréal | 17 % | Cadres de direction | 20 % |
| Direction générale | 15 % | Cadres administratifs | 16 % |
| Service du capital humain | 15 % | Professionnels autres que les scientifiques et généraux | 16 % |
| Arrondissement d'Outremont | 15 % | Professionnels scientifiques | 15 % |
| Arrondissement de Verdun | 15 % | | |

* Seuil critique : 15 %.
Source : SCH.

Tenant compte de ces prévisions, le SCH a considéré que les priorités d'intervention viseraient, au regard des emplois : l'état-major incendie, les cadres policiers et les contremaîtres, dont les taux de départs à la retraite varient de 25 à 38 %, de même que certaines unités d'affaires : le Service des finances, le Service de sécurité incendie de Montréal, ainsi que les arrondissements de Pierrefonds-Roxboro, d'Outremont et de Verdun. Ces prévisions et d'autres considérations, comme une fonction publique vieillissante, l'existence du Programme d'accès à l'égalité en emploi, l'engagement de l'administration à revoir l'ensemble des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP), rendaient la préparation des plans de main-d'œuvre (PMO) incontournable pour faire face à ces défis de taille.

En vue de préparer les unités d'affaires et l'administration municipale à relever ces défis, le SCH a proposé un plan d'intervention municipale (PIM), y compris une démarche dite de « gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre » (GPMO), qui devait appuyer et encadrer l'ensemble des arrondissements et des services centraux dans la conception de leur PMO 2009-2011.

À cet effet, l'administration municipale, dans le *Plan d'action 2008-2010 : Réussir Montréal*⁴ adopté par le comité exécutif en juillet 2008, désignait le vieillissement de la fonction publique de la Ville comme un enjeu important du capital humain.

En conséquence, le SCH, dans le but de soutenir la réalisation de ce plan d'action, particulièrement en ce qui concerne le volet « pour une administration encore plus performante », a intégré à son plan d'affaires 2009-2011 les objectifs suivants :

- La conception des PMO et la planification de la préparation de la relève;
- La mise en place des mesures de soutien corporatives à la réalisation des PMO.

Ceci s'est également reflété dans les documents budgétaires 2009 du SCH où, en relation avec la GPMO, les réalisations suivantes ont été énumérées :

- Création d'un cadre de référence, de guides et d'outils en matière de préparation de la relève en appui à la GPMO;
- Accompagnement des arrondissements et des services centraux dans la préparation de leur PMO;
- Réalisation de la synthèse des PMO 2009-2011 des unités d'affaires de la Ville;
- Production d'un guide d'utilisation de l'application Registre des postes à l'intention des unités de ressources humaines (RH) de la Ville;
- Réalisation de sessions de formation pour les intervenants RH concernant l'exploitation de la base de données sur la main-d'œuvre.

En 2010, le SCH s'est surtout concentré sur la coordination de la mise en place des mesures de soutien corporatives et sur l'accompagnement des unités d'affaires dans la réalisation de leur PMO.

Pour 2011, le SCH a concentré ses efforts sur l'implantation des mesures corporatives pour les emplois à vulnérabilité élevée et sur la réalisation du programme de recherche de talents et de promotion de l'image de la Ville comme employeur, par l'organisation de stages ainsi que par sa présence à des salons de l'emploi et dans différentes institutions d'enseignement.

⁴ Le budget 2008 de la Ville reposait sur huit priorités définies dans le plan d'action 2008-2010, dont l'une, qui concerne les PMO, s'intitule « Pour une administration encore plus performante ».

2. PORTÉE DE LA MISSION

Notre vérification avait pour objectif de s'assurer, d'une part, que la stratégie utilisée par le SCH a permis d'atteindre les résultats escomptés en vue de minimiser les conséquences négatives attribuables aux départs massifs à la retraite et, d'autre part, que les PMO en fonction des catégories d'emploi et des besoins des arrondissements et des services centraux ont été préparés.

À cet effet, nos travaux de vérification ont surtout porté sur l'examen détaillé de la documentation et des outils conçus par le SCH pour appuyer la démarche GPMO, des rapports faisant état des bilans et des constats produits ainsi que des PMO 2009-2011 de six unités d'affaires. Également, en plus du personnel clé du SCH, nous avons rencontré les personnes directement engagées dans la préparation des PMO des arrondissements d'Outremont et de Verdun.

De plus, en vue de situer la GPMO dans le contexte des priorités qui prévalaient en 2007 à la Direction générale et au SCH, nous avons pris connaissance du plan d'action 2008-2010 de la Ville ainsi que du plan d'affaires 2009-2011 et des documents budgétaires du SCH présentés à la Commission d'étude du budget du conseil municipal pour les budgets 2010 et 2011.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. DÉMARCHE GPMO ET SES OUTILS

3.1.A. Contexte et constatations

Afin que l'ensemble des unités d'affaires suivent et utilisent une démarche commune et uniforme dans la préparation de leur PMO, facilitant ainsi l'obtention d'un plan corporatif global, le SCH a proposé une démarche générale appuyée par des outils d'analyse et de collecte d'information comprenant un PIM, qui a été présenté au directeur général et aux unités d'affaires en juin 2008.

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.6. Plans de main-d'œuvre

Ce plan, dont les principales activités à réaliser sont présentées dans le tableau 2, proposait un processus qui permettait aux unités d'affaires, dans un premier temps, de préparer leur premier PMO, celui de 2009-2011, et, par la suite, de faire les mises à jour sur une base annuelle des PMO subséquents, soit les PMO 2010-2012, PMO 2011-2013 et ainsi de suite.

Tableau 2 – Plan d'intervention municipal

| Activités principales | Description sommaire des actions à réaliser | Unités d'affaires responsables | Documents à produire et échéances |
|--------------------------------------|---|--------------------------------|---|
| 1. PIM | <ul style="list-style-type: none"> Analyse de l'environnement interne et externe Préparation et adoption du PIM Tournée d'information dans les unités d'affaires sur le PIM et la GPMO Présentation aux DA, DGA et DP* Mandat des comités GPMO | SCH | <ul style="list-style-type: none"> PIM Juin 2008 |
| 2. Comités GPMO et personnel d'appui | <ul style="list-style-type: none"> Mise en place des comités GPMO et du personnel d'appui dans les unités d'affaires Formation des membres du comité GPMO de chaque unité d'affaires Formation du personnel d'appui aux comités GPMO | SCH et unités d'affaires | <ul style="list-style-type: none"> Comité GPMO Personnel d'appui Octobre 2008 |
| 3. Démarche GPMO | | Unités d'affaires | <ul style="list-style-type: none"> Rapport intérimaire Décembre 2008 <ul style="list-style-type: none"> Base de données GPMO PMO 2009-2011 Mars 2009 |
| 3.1. Analyse environnementale | <ul style="list-style-type: none"> Étude du marché du travail Étude des enjeux internes (organisationnels, demandes de services, conditions et climat de travail, etc.) | | |
| 3.2. Inventaire des effectifs | <ul style="list-style-type: none"> État de la main-d'œuvre et portrait des effectifs par unités d'affaires (postes, statut, âge, départ à la retraite, etc.) | | |
| 3.3. Étude de vulnérabilité | <ul style="list-style-type: none"> Identification des postes et des emplois vulnérables en fonction des départs à la retraite, de pénurie, de congés et de la mobilité interne | | |
| 3.4. Projection des besoins | <ul style="list-style-type: none"> Examen des plans d'affaires des unités d'affaires Projection des besoins sur une base triennale (3 ans) | | |
| 3.5. Priorités d'intervention et PMO | <ul style="list-style-type: none"> Détermination des priorités d'intervention (en fonction des échéanciers et du niveau de vulnérabilité) Détermination des mesures de soutien locales et corporatives en fonction des vulnérabilités Plan d'action et PMO 2009-2011 | | |
| 4. Synthèse générale des travaux | <ul style="list-style-type: none"> Synthèse des PMO 2009-2011 des unités d'affaires Plan des mesures de soutien de portée corporative 2009-2011 | SCH | <ul style="list-style-type: none"> Synthèse des PMO Plan des mesures de soutien corporatives 2009-2011 Mai 2009 |
| 5. Mesures de soutien corporatives | <ul style="list-style-type: none"> Déploiement des mesures de soutien de portée corporative 2009-2011 Analyse de l'environnement interne et externe | SCH | À partir de juin 2009 |
| 6. Révision et mise à jour des PMO | <ul style="list-style-type: none"> Révision annuelle et mise à jour des PMO pour les années subséquentes | SCH et unités d'affaires | Annuel |

* DA : directeur d'arrondissement; DGA : directeur général adjoint; DP : directeur principal.

Les éléments clés de ce processus sont la mise en place au sein des unités d'affaires d'un comité GPMO et d'une équipe interne pour l'appuyer dans la démarche GPMO. Au terme des cinq étapes⁵ proposées par le SCH, les unités d'affaires devaient préparer trois documents :

- Un rapport intérimaire faisant état du degré d'avancement six mois après le lancement de la démarche;
- Une base de données de leurs effectifs;
- Un PMO (2009-2011).

Afin d'accompagner et de soutenir l'ensemble des unités d'affaires dans la préparation de leur PMO, le SCH a mis en place une équipe de conseillères et de conseillers en RH dédiée spécialement au projet de la GPMO. Également, le SCH a conçu et diffusé une série d'outils d'analyse destinés à faciliter la collecte et la présentation de l'information de façon uniforme et l'intégration de l'information selon une vision sectorielle, c'est-à-dire par unités d'affaires ou de façon globale pour l'ensemble de la Ville. Finalement, le SCH a préparé et donné des sessions de formation aux membres des comités GPMO et au personnel d'appui.

À titre indicatif, nous énumérons ci-dessous les principaux outils ou modèles⁶ créés par le SCH dans le contexte de la démarche GPMO pour les besoins des unités d'affaires :

- Plan de travail des unités d'affaires;
- Analyse globale des environnements externe et interne;
- Portée de l'exercice de vulnérabilité;
- Analyse détaillée des environnements externe et interne;
- Exemple de rapport : Portrait des effectifs et de la sous-représentation des groupes visés en accès à l'égalité en emploi de l'unité d'affaires;
- Collecte et analyse des effectifs et des postes :
 - Inventaire des effectifs,
 - Identification des vulnérabilités,
 - Rapport des vulnérabilités et mesures de soutien 2009-2011;

⁵ Analyse environnementale (3.1); inventaire des effectifs (3.2); étude de vulnérabilité (3.3); projection des besoins (3.4); priorité d'intervention et PMO (3.5). Voir le tableau 2.

⁶ Ces outils et modèles font partie du *Guide d'utilisation des outils de gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre* préparé par le SCH.

- Analyse de l'emploi ou du poste vulnérable;
- Analyse du profil d'un employé;
- Modèle de rapport intérimaire;
- Modèle de PMO 2009-2011.

Plusieurs sessions de formation s'adressant aux comités GPMO et au personnel d'appui implantés dans les unités d'affaires ont été organisées par le SCH. Au total, 223 personnes, dont 122 gestionnaires, ont participé à ces sessions.

En 2010, afin de faciliter le traitement de l'information, le SCH a créé et mis en service l'application GPMO dans la base de données Registre des postes et a conçu un didacticiel permettant aux unités d'affaires un apprentissage de l'application GPMO. Ce didacticiel a été distribué à l'ensemble des unités d'affaires.

L'examen des outils et modèles d'aide produits par le SCH, l'expérimentation du didacticiel de l'application GPMO au cours d'un exercice de simulation de préparation et de suivi d'un PMO, les commentaires émis au moment de nos rencontres avec le personnel utilisateur des deux arrondissements (Outremont et Verdun) visités, nous portent à conclure que :

- les modèles et les outils ainsi que le didacticiel proposés par le SCH sont simples, faciles à comprendre et à appliquer;
- la formation donnée semble avoir été appréciée⁷.

Cependant, les personnes rencontrées à l'arrondissement de Verdun nous ont signalé que la première base de données fournie par le SCH permettant aux unités d'affaires d'établir ou de compléter l'inventaire de leurs effectifs contenait des erreurs. On y trouvait notamment des personnes déjà parties à la retraite ou transférées à une autre unité d'affaires ainsi que des postes vacants abolis. L'information originale contenue dans l'application GPMO provenait du Registre des postes. Au moment de la préparation des PMO 2009-2011, les unités d'affaires devaient mettre à jour les renseignements contenus dans l'application GPMO et ajouter ceux relatifs à la

⁷ À chaque session de formation, le SCH effectue une évaluation de son appréciation par les participants, cependant aucune trace de ces évaluations n'a été gardée.

vulnérabilité des postes et des mesures de soutien. Il n'y a pas eu de mise à jour systématique de cette base de données GPMO, et son contenu informationnel est composé des renseignements recueillis en 2009 puisque les PMO 2010-2012 et 2011-2013 n'ont pas été produits.

La validité de l'information contenue dans cette base de données GPMO et son actualisation périodique sont fondamentales pour établir un portrait qualitatif et quantitatif reflétant la réalité des unités d'affaires en matière d'évolution de leurs effectifs. Il est donc primordial, avant de préparer les PMO 2012-2014, de procéder à une validation complète et formelle de l'ensemble des données et des renseignements contenus dans cette base de données.

3.1.B. Recommandations

Nous recommandons au Service du capital humain, conjointement avec les unités d'affaires, compte tenu de leurs responsabilités respectives, de prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer de la mise à jour périodique des renseignements contenus dans la base de données servant à alimenter l'application GPMO afin de concevoir des plans de main-d'œuvre qui correspondent à la situation réelle des effectifs de chacune des unités d'affaires.

3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

*« Les unités d'affaires auront à préparer des PMO standardisés en fonction des objectifs de main-d'œuvre et des problématiques observées dans les **emplois à vulnérabilité élevée**. Un plan corporatif sera préparé à partir des plans des unités d'affaires et des priorités organisationnelles de la Ville.*

Pour ce faire, le SCH s'assurera que la base de données reflète la structure organisationnelle existante. Les unités d'affaires pourront ainsi utiliser l'application GPMO pour avoir un portrait à jour et réel de leurs effectifs, traiter l'ensemble des données et préparer un PMO pour les années 2012 à 2014 à partir de ce portrait des vulnérabilités élevées observées et des prévisions pour les trois prochaines années. Par ailleurs, des dispositions seront prises pour assurer un meilleur suivi des plans et

de leur mise à jour selon les mécanismes de coordination et de reddition de comptes qui seront prévus. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

3.2. BILAN DES PLANS DE MAIN-D'ŒUVRE 2009-2011

3.2.A. Contexte et constatations

La préparation des PMO relève des unités d'affaires qui devaient, à partir des outils fournis par le SCH, préparer leur PMO 2009-2011 et faire la mise à jour de l'information contenue dans l'application GPMO. Concrètement, cela signifie que les unités d'affaires avaient la responsabilité de :

- compléter et d'actualiser leur propre base de données;
- produire leur inventaire des effectifs;
- déterminer le degré (faible, moyen et fort) de vulnérabilité de chacun des postes ou emplois;
- proposer des mesures de soutien pour chacune des vulnérabilités.

Le processus mis en place pour produire ces renseignements s'est réalisé en trois étapes :

- Réception par les unités d'affaires de leur inventaire des effectifs selon les catégories d'emplois (cadres, professionnels, cols blancs, cols bleus, etc.) et des postes (permanents, temps partiels, etc.);
- Rencontres de travail internes des gestionnaires au sein de chacune des unités d'affaires en vue de valider et de compléter l'inventaire de ses effectifs et d'examiner la vulnérabilité des postes et des individus ainsi que les risques de départs au regard des :
 - postes (permanents, temporaires, stratégiques ou postes existants occupés par une seule ressource, etc.),
 - individus (départs à la retraite, promotions à des fonctions supérieures, congés de maladie prolongée, congés pour naissances prévues, mobilités ou transferts prévisibles, etc.),
 - vulnérabilités (qualifier les risques selon le degré [faible, moyen et élevé]; le risque étant un départ prévu ou occasionnel, une absence de courte, moyenne ou longue durée, une difficulté de recrutement, etc.);

- Détermination par les gestionnaires des unités d'affaires des mesures de soutien (locales ou corporatives) à mettre en place afin de pallier les vulnérabilités identifiées.

À partir de la mise en place des comités GPMO et des équipes d'appui en octobre 2008, les unités d'affaires devaient produire, comme le présente le PIM, les différents renseignements ou documents demandés selon l'échéancier établi. Le tableau 3 illustre ces renseignements.

Tableau 3 – Plan d'intervention municipal pour les PMO 2009-2011

| Activités | Échéance | |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| | Prévue | Réelle |
| 1. Adoption d'un PIM par le directeur général <ul style="list-style-type: none"> • Tournée des unités d'affaires afin de présenter la démarche GPMO aux DA, DGA et DP • Mandat des comités GPMO des unités d'affaires | Juin 2008 | Juin 2008 |
| 2. Mise en place d'un comité GPMO dans les unités d'affaires <ul style="list-style-type: none"> • Formation des membres des comités GPMO des unités d'affaires • Formation du personnel d'appui aux comités GPMO | Octobre 2008 | Octobre 2008 |
| 3. Communication du projet à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville <ul style="list-style-type: none"> • Communiqué à l'ensemble des employés de la Ville | Octobre 2008 | Octobre 2008 |
| 4. Réalisation des travaux de GPMO par les unités d'affaires <ul style="list-style-type: none"> • Rapport intérimaire • PMO 2009-2011 par unités d'affaires | Décembre 2008 Mars 2009 | Mars 2009 Mai 2009 |
| 5. Synthèse des travaux des unités d'affaires et détermination des mesures de soutien de portée corporative <ul style="list-style-type: none"> • Synthèse des PMO des unités d'affaires par le SCH • Plan de mesures de soutien de portée corporative 2009-2011 | Mai 2009 | Juillet 2009 Septembre 2009 |
| 6. Création et déploiement des mesures de soutien de portée corporative <ul style="list-style-type: none"> • Plan de mesures de soutien de portée corporative 2009-2011 | À compter de juin 2009 | |
| 7. Révision annuelle et mise à jour du PMO des unités d'affaires | Annuel | |

Le tableau 4, quant à lui, présente une synthèse des documents produits par les unités d'affaires.

Tableau 4 – Unités d'affaires ayant produit les documents attendus dans le contexte des PMO 2009-2011

| Unités d'affaires | PMO 2009-2011 | | |
|--|-----------------------|-----------------|-------------|
| | Rapport intermédiaire | Base de données | PMO |
| ARRONDISSEMENTS | | | |
| Ahuntsic-Cartierville | | Oui | Oui |
| Anjou | Oui | Oui | Oui |
| Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce | Oui | Oui | Oui |
| L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève | | | |
| Lachine | | | |
| LaSalle | | | |
| Mercier–Hochelaga-Maisonneuve | Oui | Oui | Oui |
| Montréal-Nord | | | |
| Outremont | Oui | Oui | |
| Pierrefonds-Roxboro | Oui | Oui | Oui |
| Plateau-Mont-Royal | | Oui | Oui |
| Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles | Oui | Oui | Oui |
| Rosemont–La Petite-Patrie | Oui | Oui | Oui |
| Saint-Laurent | | Oui | Oui |
| Saint-Léonard | | | |
| Sud-Ouest | Oui | Oui | |
| Verdun | | | |
| Ville-Marie | Oui | Oui | Oui |
| Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension | Oui | Oui | Oui |
| Nombre d'arrondissements ayant produit les documents demandés | 10 | 13 | 11 |
| Taux de production | 53 % | 68 % | 58 % |
| SERVICES CENTRAUX ET ORGANISMES | | | |
| Bureau du vérificateur général | | | |
| Commission de la fonction publique | Oui | Oui | Oui |
| Direction des systèmes d'information | Oui | | |
| Direction générale | Oui | Oui | |
| Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine | | Oui | Oui |
| Service de police de la Ville de Montréal | Oui | | |
| Service de sécurité incendie de Montréal | Oui | Oui | Oui |
| Service des affaires corporatives | Oui | Oui | Oui |
| Service des communications et des relations avec les citoyens | Oui | Oui | |
| Service des finances | | Oui | Oui |
| Service des infrastructures, transport et environnement | | Oui | Oui |
| Service du capital humain | Oui | Oui | Oui |
| Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle | | Oui | Oui |
| Nombre de services centraux et d'organismes ayant produit les documents demandés | 8 | 10 | 8 |
| Taux de production | 62 % | 77 % | 62 % |
| Nombre d'unités d'affaires ayant produit les documents demandés | 18 | 23 | 19 |
| Taux de production global | 56 % | 72 % | 59 % |

Source : SCH.

Dans l'ensemble, selon les rapports produits par le SCH en avril 2009 concernant la production des rapports intérimaires et en février 2011 concernant le bilan des travaux réalisés en 2010, les résultats recueillis au regard des demandes formulées révèlent que :

- 18 unités d'affaires sur 32 (56 %) ont produit leur rapport intérimaire, soit 10 arrondissements sur 19 et 8 services centraux et organismes sur 13;
- 23 unités d'affaires sur 32 (72 %) ont mis à jour leur base de données documentant les PMO 2009-2011, soit 13 arrondissements sur 19 et 10 services centraux et organismes sur 13;
- 19 unités d'affaires sur 32 (59 %) ont produit leur PMO 2009-2011, soit 11 arrondissements sur 19 et 8 services centraux et organismes sur 13.

Les 13 unités d'affaires suivantes n'ont pas produit leur PMO 2009-2011 :

- L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève;
- Lachine;
- LaSalle;
- Montréal-Nord;
- Outremont;
- Saint-Léonard;
- Sud-Ouest;
- Verdun;
- Bureau du vérificateur général⁸;
- Direction des systèmes d'information;
- Direction générale;
- Service des communications et des relations avec les citoyens;
- Service de police de la Ville de Montréal.

⁸ Le PMO a été préparé, mais a été considéré comme un document de gestion interne au Bureau du vérificateur général.

Signalons que, parmi les unités d'affaires qui n'ont pas produit de PMO 2009-2011, cinq présentaient en 2007 un taux de départs à la retraite prévu égal ou supérieur au seuil critique (15 %) :

- Arrondissement d'Outremont (15 %);
- Arrondissement de Verdun (15 %);
- Bureau du vérificateur général (34 %);
- Direction générale (15 %);
- Service de police de la Ville de Montréal (31 %)⁹.

Par ailleurs, en ce qui concerne les PMO 2009-2011 produits par les unités d'affaires, il convient de souligner les résultats d'importance suivants :

- La détermination des emplois ou des postes classés selon leur degré de vulnérabilité (faible, moyen ou élevé) :
 - 326 emplois sur 2 397, soit 14 %, ont été définis comme vulnérables, dont 123 emplois sont cotés comme étant à vulnérabilité élevée par les unités d'affaires (5 % par rapport aux 2 397 emplois de la Ville ou 37 % par rapport aux 326 emplois déclarés vulnérables),
 - parmi les emplois déclarés à vulnérabilité élevée, 23 sont de portée corporative. L'annexe 4.1 énumère ces emplois;
- La détermination des mesures de soutien de portée corporative qui seront prises en charge par le SCH;
- La détermination des mesures de soutien de portée locale qui seront prises en charge par les unités d'affaires.

Afin d'analyser les emplois dits à vulnérabilité élevée, le SCH a mis sur pied trois comités de travail avec les unités concernées pour déterminer les stratégies d'actions à mettre en œuvre sur les plans local et corporatif.

Ces comités ont énuméré des mesures de soutien corporatives qui seront prises en charge par le SCH (attraction et fidélisation, conditions de travail, climat de travail, plan de relève et révision d'emploi).

⁹ Taux de retraite par rapport aux cadres policiers.

Le SCH a par la suite créé un plan de mesures de soutien de portée corporative 2009-2011 confirmé en juin 2009 par le comité de pilotage qui a été mis en place pour faire les recommandations au directeur général.

L'examen de l'ensemble des résultats de cette démarche corporative nous amène à émettre les constats suivants :

- Le bilan reçu jusqu'à maintenant en matière de production des PMO 2009-2011 par les unités d'affaires n'est que partiel. La Ville ne connaît donc pas le portrait exact de ses ressources humaines quant au statut, en matière de vulnérabilité, de l'ensemble de ses effectifs ou des emplois. Ce portrait est encore moins précis en décembre 2011 si l'on tient compte des différentes restructurations qui ont eu lieu depuis 2010 et des mobilités du personnel qui en ont découlé.
- Les mises à jour des PMO 2009-2011 n'ont pas systématiquement été effectuées par les unités d'affaires comme le démontre le tableau 5. Elles ont été réalisées uniquement par 3 unités d'affaires sur 32 (9 %) pour la production des PMO 2010-2012 et par une seule unité d'affaires sur 32 pour les PMO 2011-2013.

Tableau 5 – Évolution du taux de production ou mise à jour des PMO depuis 2009

| Unités d'affaires | PMO 2009-2011 | | PMO 2010-2012 | | PMO 2011-2013 | |
|----------------------------------|-----------------|-------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
| | Base de données | PMO | Base de données | PMO | Base de données | PMO |
| Arrondissements | 13 | 11 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Taux de production | 68 % | 58 % | 11 % | 11 % | 5 % | 5 % |
| Services centraux et organismes | 10 | 8 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Taux de production | 77 % | 62 % | 8 % | 8 % | 0 % | 0 % |
| Total – Unités d'affaires | 23 | 19 | 3 | 3 | 1 | 1 |
| Taux de production | 72 % | 59 % | 9 % | 9 % | 3 % | 3 % |

Nombre d'arrondissements visés : 19.
Nombre de services ou d'organismes visés : 13.
Source : SCH.

- La préparation des PMO et l'actualisation de la base de données relèvent des unités d'affaires. Le rôle du SCH est d'accompagner et de conseiller les unités d'affaires. Toutefois, malgré les outils de soutien mis à la disposition des unités d'affaires, les sessions de formation et l'aide prodiguée par le SCH, les arrondissements n'avaient pas l'obligation de fournir les renseignements demandés, ce qui pourrait expliquer en grande partie le manque d'engagement de certaines unités d'affaires et le délaissement graduel constaté. Cette situation n'est certes pas étrangère aux mauvais résultats reçus de l'ensemble des unités d'affaires.

L'actualisation de la base de données pour une unité d'affaires constitue le point de départ du suivi de l'évolution de ses effectifs et de la préparation du PMO révisé. La mise à jour est essentielle pour poursuivre la production des PMO ultérieurs. L'absence de la mise à jour de la base de données GPMO compromet ce suivi.

La mise en place de comités pour l'analyse des emplois à vulnérabilité élevée et des caractéristiques propres à ces emplois est une bonne initiative, car elle permet au SCH de compter sur l'expertise et la connaissance des unités d'affaires quant aux particularités de ces emplois, à leurs exigences et à leur contexte opérationnel.

La conception et le suivi d'un plan d'action 2009-2011 en vue de réaliser les mesures de soutien corporatives ainsi que la détermination et la réalisation des mesures de soutien locales doivent être salués, cependant ils doivent s'appuyer sur un mécanisme de suivi périodique et documenté.

À l'heure actuelle, plusieurs facteurs ont des incidences sur les PMO. Citons, entre autres :

- les hautes cohortes de départs à la retraite prévues entre 2012 et 2014, notamment pour les cadres;
- le positionnement de la Ville pour récupérer la perte d'expertise municipale pour certains emplois ciblés;
- l'augmentation du taux d'encadrement à moyen terme;
- l'accès à l'égalité en emploi;
- le gel de l'embauche;

- la problématique budgétaire de la Ville (p. ex. les caisses de retraite);
- la compétitivité externe;
- l'attraction et la rétention des meilleurs talents, particulièrement dans les postes stratégiques.

Ces facteurs combinés à d'autres contraintes telles que l'autonomie des arrondissements en matière de gestion des RH, les restrictions budgétaires prévisibles pour 2012 ainsi que la rationalisation des ressources (coupure de 1 000 postes), il devient de plus en plus indispensable que l'administration réaffirme sa volonté de soutenir le SCH dans la préparation d'un PMO qui lui permettra de faire des choix stratégiques et de poser des gestes cohérents en matière de gestion des RH.

Cette affirmation d'un PMO corporatif aurait également un effet inducteur auprès :

- des unités d'affaires en suscitant leur adhésion aux objectifs corporatifs à l'aide de PMO sectoriels actualisés et suivis;
- du SCH en ciblant d'autres gestes porteurs sur le plan des mesures de soutien corporatives pour contrebalancer les départs massifs à la retraite tout en implantant un processus de suivi et d'évaluation de leurs effets à moyen et à long terme.

En somme, la Direction générale doit prendre toutes les dispositions appropriées afin de fournir les moyens nécessaires pour permettre au SCH d'exercer son leadership en matière de gestion de la main-d'œuvre, particulièrement dans la préparation d'un PMO corporatif, tout en respectant les compétences des unités d'affaires. Ces dispositions pourraient se refléter :

- en ayant recours à la *Charte de la Ville de Montréal*, à l'article 57.1, à l'occasion de la réalisation d'un enjeu stratégique;
- en ayant recours à l'article 46 de la *Charte de la Ville de Montréal* grâce à une résolution du conseil municipal qui rendrait les PMO obligatoires;
- par un amendement à la Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre de la Ville de Montréal.

En résumé, la GPMO est actuellement caractérisée par un PMO corporatif incomplet, un délaissement graduel des unités d'affaires dans la production des PMO sectoriels,

une base de données alimentant les PMO non actualisée, une vision incomplète des mesures de soutien (de portée corporative et locale), dont le suivi est déficient, et des unités d'affaires non contraintes à produire les renseignements fondamentaux à une gestion concertée du capital humain.

Par rapport à ce constat, il est important pour la Direction générale de prendre tous les moyens à sa disposition pour inciter l'ensemble des unités d'affaires à contribuer au renforcement de la stratégie actuelle en vue de minimiser l'effet des départs massifs à la retraite.

3.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale de prendre les dispositions appropriées en vue d'obtenir de toutes les unités d'affaires les renseignements qui permettront au Service du capital humain de préparer un plan de main-d'œuvre corporatif en appui à la Politique de dotation et de gestion de la main-d'œuvre de la Ville de Montréal approuvée par le comité exécutif le 28 septembre 2011.

Nous recommandons également à la Direction générale d'approuver la mise en œuvre d'une stratégie corporative qui permettra de minimiser l'effet des départs massifs de la main-d'œuvre et d'établir un échéancier réaliste assorti de mesures concrètes en vue de poursuivre le travail amorcé afin d'offrir un service de qualité à l'ensemble des citoyens.

Nous recommandons au Service du capital humain, compte tenu de cet enjeu stratégique, de rendre compte périodiquement à la Direction générale, au regard de la stratégie approuvée, du degré d'avancement des réalisations prévues selon l'échéancier établi.

3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) « *Le SCH proposera à l'administration municipale les moyens appropriés afin d'obtenir les renseignements requis pour la préparation et le maintien à jour du PMO.* » **(Échéancier prévu : avril 2012)**

- 2) « Le SCH déposera, pour approbation, une mise à jour de la stratégie corporative et des échéanciers, accompagnée des mécanismes de reddition de comptes sur la mise en place du plan qui sera retenu. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)
- 3) « Le SCH mettra en place un tableau de bord de gestion permettant de suivre de façon efficace l'état d'avancement des travaux en cours et des actions réalisées autant sur le plan corporatif que local (PMO corporatif). (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

*Un bilan sera soumis annuellement à la Direction générale tenant compte des actions confirmées dans les PMO. » (**Échéancier prévu : décembre 2012**)*

3.3. STRUCTURES DE GESTION DE LA GPMO ET REDDITION DE COMPTES

3.3.A. Contexte et constatations

Le SCH a proposé et a mis en place deux structures de gestion de la GPMO : une concernant les unités d'affaires et une concernant la gestion corporative de la démarche GPMO. Le tableau 6 résume les principales responsabilités des parties prenantes à la GPMO.

Tableau 6 – Rôles et responsabilités

| Structures de gestion de la GPMO | | | |
|---|--|------------------------------------|--|
| Volet : unités d'affaires | | Volet : corporatif | |
| DA, DGA, DP | <ul style="list-style-type: none"> • Confirment le mandat du comité GPMO • Entérinent le PMO 2009-2011 • Réfèrent le PMO au conseil d'arrondissement ou au directeur général pour approbation | Directeur général | <ul style="list-style-type: none"> • Approuve la démarche et le PIM • Assure le suivi |
| Comité GPMO | <ul style="list-style-type: none"> • Réfère au DA, au DGA et au DP les décisions et le PMO à retenir | Comité de pilotage | <ul style="list-style-type: none"> • Confirme les cibles et formule les recommandations au DP du SCH et au directeur général |
| Équipe RH | <ul style="list-style-type: none"> • Appuie les gestionnaires et le comité GPMO avec les outils d'analyse fournis par le SCH | SCH | <ul style="list-style-type: none"> • Conçoit la démarche, les outils et les guides GPMO • Conçoit le système GPMO • Fournit les données d'inventaire des effectifs • Crée des mesures en appui aux PMO des unités d'affaires |
| Directions Comité de gestion Gestionnaires | <ul style="list-style-type: none"> • Réalisent la démarche GPMO • Confirment le mandat du comité GPMO <ul style="list-style-type: none"> – Analyse de l'environnement – Inventaire des effectifs – Étude de vulnérabilité – Projection des effectifs selon une planification triennale – Établissement de priorités d'intervention et d'un PMO | Par son groupe d'intervention GPMO | <ul style="list-style-type: none"> • Accompagne et conseille les unités d'affaires • Consolide les rapports intérimaires • Produit le plan de mesures de soutien de portée corporative du PMO 2009-2011 |
| Unités d'affaires | <ul style="list-style-type: none"> • Confirment la démarche et l'engagement • Mettent en place un comité GPMO • Réalisent la démarche et produisent : <ul style="list-style-type: none"> – le rapport intérimaire – le PMO 2009-2011 • Font approuver le PMO 2009-2011 par le conseil d'arrondissement ou par le directeur général | | |

STRUCTURE DE GESTION DE LA GPMO – VOLET UNITÉS D'AFFAIRES

Cette structure vise à assurer la coordination et la préparation des PMO à l'intérieur des unités d'affaires. À cet effet, conjointement avec les unités d'affaires, le SCH a mis en place 38 comités GPMO : un dans chacun des 19 arrondissements et les 19 autres sont répartis dans les 13 services centraux. Ces comités GPMO sont appuyés par une équipe RH interne. Les comités GPMO sont composés d'un cadre de direction, de gestionnaires et d'un responsable RH. Ces comités GPMO réalisent le plan de travail selon les cinq étapes prévues dans la démarche GPMO, soit :

- l'analyse de l'environnement;
- l'inventaire des effectifs;
- l'étude de vulnérabilité;
- la projection des effectifs selon une planification triennale;
- l'établissement des priorités d'intervention et d'un plan d'action précis (PMO).

Un échéancier de réalisation, suggéré par le SCH aux unités d'affaires, prévoyait la production de PMO vers mars 2009, comme l'illustre le tableau 7.

Tableau 7 – Synthèse des interventions et échéancier de production des PMO dans les unités d'affaires

| Acteurs | Actions/interventions | Échéancier |
|---|--|----------------|
| DA, DGA, DP | Nommer les membres du comité GPMO | Août 2008 |
| | Approuver le plan de travail du comité GPMO | |
| | Approuver le rapport intérimaire | Décembre 2008 |
| | Suivre l'état d'avancement des travaux | |
| | Approuver le PMO 2009-2011 | Mars 2009 |
| | Assurer la mise en œuvre du PMO | 2009-2011 |
| Comité GPMO | Choisir et orienter le personnel d'appui au comité GPMO | Septembre 2008 |
| | Produire le plan de travail comprenant un plan de communication | Octobre 2008 |
| | Mettre en œuvre le plan de communication | |
| | Analyser l'environnement et établir la portée de l'exercice de vulnérabilité | |
| | Faire approuver la portée de l'exercice de vulnérabilité | |
| | Recevoir et déposer le rapport intérimaire aux DA, DGA et DP | Décembre 2008 |
| | Déposer le rapport intérimaire au SCH | |
| | Recevoir et déposer le PMO 2009-2011 aux DA, DGA et DP | Mars 2009 |
| Comités de gestion des directions Gestionnaires et personnel d'appui | Prendre connaissance des orientations du comité GPMO et des principaux enjeux communiqués par la direction | |
| | Produire un portrait des effectifs (graphiques, histogrammes) et analyser les résultats | |
| | Rencontrer les gestionnaires concernés | |
| | Établir les constats préliminaires de vulnérabilité | |
| | Préparer le PMO triennal de l'unité pour le comité GPMO | Décembre 2008 |
| | Mettre à jour les données du PMO | En continu |

L'échéancier prévoyait également un processus d'approbation par les directions des unités d'affaires des éléments clés, soit le plan de travail interne à l'unité d'affaires, le rapport intérimaire et le PMO 2009-2011. Les directions des unités d'affaires étaient également responsables du suivi de l'état d'avancement des travaux.

Par rapport aux éléments clés liés aux rôles, aux responsabilités et aux interventions des unités d'affaires dans le contexte de la GPMO, voici nos constatations :

- Bien qu'environ 60 % des unités d'affaires aient produit leur rapport intérimaire et leur PMO demandés, nous ne sommes pas en mesure, ni non plus le SCH, de confirmer que le processus a été suivi tel qu'il était prévu;

- Dans les arrondissements visités, à l'exception de l'échéancier global de réalisation préparé par le SCH, aucune documentation illustrant les processus de travail et de suivi, comme le plan de travail détaillé, les ordres du jour des réunions de travail et leur compte rendu, les rapports internes d'avancement des travaux, n'était disponible;
- Bien que le SCH ait indiqué dans le guide de la GPMO que les arrondissements devaient faire approuver leur PMO 2009-2011 par le conseil d'arrondissement et les services centraux par le directeur général, nos recherches nous indiquent qu'un seul arrondissement a fait approuver son rapport intérimaire et son PMO 2009-2011 par son conseil d'arrondissement;
- Le SCH n'était pas en mesure de confirmer l'approbation des PMO 2009-2011 soit par les conseils d'arrondissement, soit par le directeur général, selon le cas.

STRUCTURE DE GESTION DE LA GPMO – VOLET CORPORATIF

Cette structure, quant à elle, est articulée autour du SCH qui a comme rôle de conseiller et de soutenir les unités d'affaires, de concevoir des outils et des systèmes corporatifs, de présenter le plan d'intervention aux instances, d'animer le comité de pilotage, de déployer les mesures de soutien de portée corporative et de **rendre compte périodiquement au directeur général.**

Son comité de pilotage, composé principalement de gestionnaires provenant des unités d'affaires, est mandaté pour confirmer les cibles et formuler les recommandations au DP du SCH et au directeur général.

À l'heure actuelle, à la lumière des renseignements reçus, les activités et les contributions du comité de pilotage, après plusieurs rencontres de travail, ont été plutôt consacrées à valider ou à confirmer les conclusions et à formuler des recommandations au SCH par rapport aux sujets suivants :

- Le cadre de gestion de la relève;
- Le guide de préparation du plan de relève;
- Le PIM;
- La synthèse des rapports intérimaires;

- Le bilan des travaux réalisés en 2010;
- Le plan des mesures de soutien de portée corporative 2009-2011.

L'examen du volet corporatif de la structure de gestion de la GPMO mise en place et l'analyse des documents produits dans la perspective de reddition de comptes nous amènent à émettre les conclusions qui suivent :

- La structure de gestion de la GPMO ainsi que la documentation liée aux rôles et aux responsabilités des différentes entités précisait que le comité de pilotage devait obtenir l'approbation du directeur général en ce qui concerne le PIM et lui rendre compte périodiquement de son évolution. L'absence de documentation en ce sens ne nous a pas permis de valider si le directeur général de l'époque (M. Roquet) ou son prédécesseur ont été formellement informés et s'ils ont, comme prévu, approuvé officiellement le PIM.
- Les rapports produits par le SCH mettaient plus d'accent sur le contenu et semblaient avoir délaissé les aspects de gestion du suivi d'un processus de production de PMO et de réalisation des mesures de soutien. À cet effet, nous avons constaté l'absence de documents attestant un suivi systématique et périodique du déroulement des activités dans les unités d'affaires.
- Le fait que le comité de pilotage n'a pas jugé opportun de recommander à la Direction générale de considérer la GPMO comme étant un enjeu stratégique, il devenait alors difficile d'obtenir de toutes les unités d'affaires l'ensemble des renseignements demandés et leur PMO.
- Parmi les unités d'affaires qui n'ont pas produit leur PMO, quatre avaient un gestionnaire membre du comité de pilotage qui en comprenait huit au total. Ce constat amène à s'interroger sérieusement sur la volonté collective du comité de pilotage à s'acquitter de toutes ses responsabilités, particulièrement pour l'obtention de ces dits PMO.

Selon nous, le projet de la GPMO est un projet corporatif d'envergure dont les résultats à moyen et à long terme vont contribuer de façon considérable à l'atteinte des objectifs en matière de capital humain par l'administration municipale dans le contexte de la prestation de services aux citoyens. Non seulement ce projet doit être poursuivi et suivi

de façon efficace, mais il doit également être doté d'une structure de gestion qui intègre parfaitement :

- une coordination locale pour la préparation et la mise à jour des PMO sectoriels ainsi que le suivi des mesures de soutien de portée locale qui sont assumés par les unités d'affaires (arrondissements et services centraux);
- une coordination générale, sous la direction du SCH, pour la consolidation des PMO sectoriels dans un PMO corporatif, et pour la mise en œuvre des mesures de soutien de portée corporative, et leur suivi.

En plus d'être intégrés, ces mécanismes de coordination doivent être appuyés par des tableaux de bord et des rapports périodiques liés à chacun des niveaux de responsabilités – local (unités d'affaires) et corporatif (SCH) – sous la gouverne d'un organe de coordination (comité de pilotage) dans un processus de reddition de comptes permettant à la Direction générale d'exercer un suivi et de prendre les décisions appropriées. Malheureusement, notre vérification ne nous a pas permis de constater cet état de fait.

3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale de revoir les responsabilités attribuées au comité de pilotage ou à un comité équivalent et d'établir une reddition de comptes appropriée afin d'exercer un suivi sur les orientations qui auraient été retenues tant par la Direction générale que par le Service du capital humain.

Nous recommandons au Service du capital humain de revoir le fonctionnement des mécanismes de coordination et de mettre en place des tableaux de bord appropriés pour être informé, par l'ensemble des unités d'affaires, du degré d'avancement des réalisations sectorielles en vue d'établir le portrait corporatif qui facilitera la prise de décision en termes de main-d'œuvre.

3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION GÉNÉRALE**

« Le SCH déposera, pour approbation, une mise à jour de la stratégie corporative et des échéanciers, accompagnée des mécanismes de reddition de comptes sur la mise en place du plan qui sera retenu. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

- **SERVICE DU CAPITAL HUMAIN**

« La structure de la GPMO sera révisée comme suit :

- La démarche de GPMO sectorielle sera prise en charge par le DA, le DGA et le DP de l'unité d'affaires avec l'engagement de son équipe de direction.
- Des conseillers spécialisés du SCH seront attitrés aux unités d'affaires pour la planification de la démarche et pour les assister, au besoin, dans la préparation de leur PMO. Les équipes RH des unités d'affaires pourront fournir un soutien complémentaire.
- Un tableau de bord sera conçu pour suivre l'avancement des réalisations de chacune des unités d'affaires et les résultats pour les emplois à vulnérabilité élevée.
- Les conseillers attitrés du SCH coordonneront, avec les unités qu'ils desservent, les activités de suivi auprès des équipes de direction imputables des résultats et, le cas échéant, la mise à jour de leur PMO.
- Le SCH, avec la collaboration des conseillers attitrés, assurera la coordination corporative pour la consolidation des PMO sectoriels ainsi que pour la préparation, la réalisation et le suivi d'un PMO corporatif, incluant les mesures de soutien. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

4. ANNEXE

4.1. LISTE DES EMPLOIS À VULNÉRABILITÉ ÉLEVÉE ET DE PORTÉE CORPORATIVE

Tableau A – Emplois à vulnérabilité élevée et de portée corporative par catégories

| Titres des emplois |
|---|
| Cadres |
| Directeur(trice) d'arrondissement (> 60 000) |
| Directeur(trice) des services administratifs (> 60 000) |
| Directeur(trice) – Culture, sports, loisirs, développement social |
| Directeur(trice) – Aménagement urbain et services aux entreprises |
| Cols blancs |
| Agent(e) technique en circulation et stationnement |
| Agent(e) technique en ingénierie municipale |
| Bibliotechnicien(ne) |
| Inspecteur(trice) des bâtiments |
| Inspecteur(trice) du domaine public |
| Préposé(e) au budget |
| Préposé(e) au soutien administratif |
| Secrétaire de direction |
| Sauveteur(se) |
| Contremaîtres |
| Contremaître(sse) aqueducs et égouts |
| Contremaître(sse) horticulture et parcs |
| Contremaître(sse) propreté et travaux – (syndiqué) |
| Contremaître(sse) propreté et travaux – (cadre non syndiqué) |
| Professionnels |
| Chargé(e) de communication |
| Conseiller(ère) en aménagement |
| Gestionnaire en immobilier |
| Conseiller(ère) en gestion des ressources financières |
| Ingénieur(e) |
| Cols bleus |
| Plombier(ère) |

Source : SCH.

V.7. Principe d'autoassurance à la Ville de Montréal



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 299 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 302 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 302 |
| 3.1. | Absence d'analyse coûts-avantages de l'option retenue en matière d'assurance ou d'autoassurance des risques | 302 |

V.7. PRINCIPE D'AUTOASSURANCE À LA VILLE DE MONTRÉAL

1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville), de par l'ampleur de son territoire et la diversité de ses activités, est exposée aux risques que des événements ou des incidents causent préjudice à autrui ou encore qu'ils compromettent ses propres actifs.

Ainsi, en matière de responsabilité civile, bien que le Code civil du Québec et la *Loi sur les cités et villes*, entre autres, prévoient certaines exonérations qui pourraient s'appliquer aux municipalités¹, diverses situations peuvent néanmoins, selon les circonstances propres à chaque espèce, concerner la responsabilité de la Ville et donner lieu à une demande d'indemnité contre elle. Il peut s'agir de dommages corporels ou matériels portant préjudice à des tiers. À titre d'exemple :

- Une blessure subie par suite d'une chute sur le trottoir;
- Une propriété endommagée (inondation) par suite du bris d'une conduite d'eau ou du refoulement d'un égout;
- Un véhicule endommagé par la chute d'une branche d'un arbre appartenant à la Ville.

En outre, la Ville est exposée, entre autres, aux risques qui suivent :

- Incidents divers (p. ex. un bris, un accident mineur), sinistres (p. ex. un feu, une inondation), vols ou encore vandalisme venant compromettre la pérennité des nombreux actifs (p. ex. les bâtiments, la flotte de véhicules, les usines de production de l'eau potable et d'épuration des eaux usées, les équipements informatiques) nécessaires à la réalisation de ses activités;
- Délits, détournements de fonds ou fraudes.

Conséquemment, la Ville doit, après évaluation, décider si elle transfère en tout ou en partie ces risques à un assureur privé (contrat d'assurance) ou si elle opte plutôt pour la

¹ Par exemple : dommage causé aux pneus ou au système de suspension d'un véhicule en raison de l'état de la chaussée, *Loi sur les cités et villes*, article 604.1.

rétenion des risques en les assumant elle-même et en prenant en charge les coûts totaux des dommages subis lorsqu'ils surviennent (principe d'autoassurance).

Nous constatons que, depuis plusieurs décennies, la Ville autoassure ses risques afin de pourvoir aux demandes d'indemnité diverses autant en matière de responsabilité civile qu'en ce qui a trait aux dommages subis sur ses biens ou en rapport avec tout autre crime commis. Toutefois, dans les situations où, à titre d'exemple, la Ville confie l'exécution de travaux à des entrepreneurs (p. ex. pour la réalisation des opérations de déneigement, la réfection routière) ou lorsqu'elle autorise l'occupation de locaux lui appartenant (p. ex. le prêt de locaux à des organismes communautaires), elle transfère les risques à ces entrepreneurs ou organismes concernés en exigeant d'eux qu'ils souscrivent à leurs frais une police d'assurance responsabilité civile selon laquelle la Ville est désignée comme coassurée pour une protection pouvant atteindre, selon les cas, jusqu'à 5 M\$.

Deux unités d'affaires de la Ville assurent le traitement des diverses demandes d'indemnité signifiées. D'une part, le Bureau des réclamations, lequel relève du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, traite toutes les demandes d'indemnité en matière de responsabilité civile (demandes d'indemnité des citoyens). D'autre part, la Direction du budget relevant du Service des finances assure le traitement des demandes d'indemnité en provenance des diverses unités d'affaires de la Ville en rapport aux vols ou aux dommages subis sur ses biens.

Le paiement, le cas échéant, de ces indemnités assumées par la Ville en vertu du principe d'autoassurance est alors imputé au poste budgétaire « Crédit pour dépenses contingentes ». À cet égard, il est à préciser que la *Charte de la Ville de Montréal* (la Charte) fixe, à l'article 94 de l'annexe C, l'obligation pour la Ville de prévoir annuellement à son budget une somme d'au moins 1 % du budget global pour couvrir les dépenses non prévues, le règlement des demandes d'indemnité et le paiement des condamnations judiciaires. À titre indicatif, le poste budgétaire « Crédit pour dépenses contingentes » présentait pour les années 2010 et 2011 une somme budgétée de 43,3 M\$ et de 45 M\$ respectivement.

De façon plus concrète, les statistiques compilées par le Bureau des réclamations au regard des demandes d'indemnité réellement soumises font état d'indemnités payées et imputées au poste de dépenses contingentes de 3,1 M\$ en 2011 et de 1,9 M\$ en 2010.

Pour ce qui est des demandes d'indemnité traitées par la Direction du budget, le tableau 1 détaille les données compilées qui répertorient les indemnités payées et imputées au poste de dépenses contingentes.

Tableau 1 – Dépenses contingentes de la Direction du budget

| Dépenses | Année | | Total |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | |
| Immeubles | 782 418 \$ | 2 807 499 \$ | 3 589 917 \$ |
| Matériel roulant | 477 393 \$ | 302 224 \$ | 779 617 \$ |
| Total | 1 259 811 \$ | 3 109 723 \$ | 4 369 534 \$ |

Donc, au total, les sommes payées et imputées au poste de dépenses contingentes pour 2011 et 2010 sont décrites au tableau 2.

Tableau 2 – Dépenses contingentes par unités

| Unité d'affaires | Année | |
|--------------------------------|---------|---------|
| | 2010 | 2011 |
| Direction du budget | 1,3 M\$ | 3,1 M\$ |
| Bureau des réclamations | 1,9 M\$ | 3,1 M\$ |
| Total | 3,2 M\$ | 6,2 M\$ |

En ce qui a trait aux autres types de biens de la Ville, notamment les ordinateurs, les outils, les équipements de communication et les fournitures de bureau, nous n'avons pas obtenu de statistiques quant à la valeur des dommages ou des pertes qui pourrait leur être attribuable. En effet, selon le Service des finances, il appert que les incidents concernant ces types de biens sont assumés en règle générale par les unités d'affaires à même leur budget prévu à cette fin conformément aux dispositions de la Charte (article 143.2).

Par ailleurs, précisons également que, pour les cas où la Ville a exigé des entrepreneurs à qui elle confie l'exécution de travaux ou des organismes avec qui elle

fait affaire de souscrire une police d'assurance responsabilité civile, c'est le Bureau des réclamations qui s'occupe d'acheminer les demandes d'indemnité reçues à l'entrepreneur ou à l'occupant des lieux ainsi qu'à l'assureur de ces derniers pour qu'ils les traitent.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Nos travaux de vérification avaient pour objectif de s'enquérir de l'existence d'études de marché ou d'analyses particulières permettant de soutenir la décision prise par la Ville d'autoassurer ses risques plutôt que de souscrire en tout ou en partie un contrat d'assurance auprès d'un assureur.

Ces travaux ont été réalisés auprès du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, plus particulièrement auprès du Bureau des réclamations, mais également auprès de la Direction du budget. Ces travaux ont principalement porté sur les années 2010 et 2011. Toutefois, des renseignements antérieurs à ces années ont également été considérés.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. ABSENCE D'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES DE L'OPTION RETENUE EN MATIÈRE D'ASSURANCE OU D'AUTOASSURANCE DES RISQUES

3.1.A. Contexte et constatations

Selon les renseignements recueillis de l'ensemble des personnes jointes et aussi loin qu'il a été possible de remonter dans le temps, il appert qu'aucune analyse coûts-avantages soutenant la décision prise par la Ville d'autoassurer ses risques n'a été trouvée. Toutes les personnes consultées s'entendent pour affirmer que ce mode de fonctionnement existait à la Ville, et ce, bien avant la fusion municipale en 2002. À cet égard, certaines personnes rencontrées ont le souvenir qu'au moment de la fusion municipale la question de l'autoassurance avait donné lieu à des échanges verbaux du fait que certains arrondissements issus de l'ex-banlieue souscrivaient des polices d'assurance auprès d'assureurs privés. À la suite de ces échanges, la décision avait été

prise que le principe d'autoassurance serait l'option retenue pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Toutefois, aucune documentation n'a pu être trouvée à l'appui de la décision prise.

Nous nous interrogeons sur le bien-fondé de la solution retenue par la Ville en matière d'autoassurance du fait qu'aucune démarche récente n'a été entreprise en vue de valider la stratégie retenue au moyen d'une analyse documentée permettant d'évaluer ce qu'il en coûterait réellement à la Ville de souscrire en tout ou en partie des polices d'assurance plutôt que d'opter pour l'autoassurance :

- Serait-il plus avantageux de transférer à un assureur les risques pouvant toucher certaines catégories d'actifs?
- Existe-t-il sur le marché des assureurs qui accepteraient de couvrir une tranche excédentaire des risques qu'une municipalité de l'envergure de la Ville pourrait devoir affronter en cas de catastrophe majeure (p. ex. une inondation importante, l'incendie d'un actif stratégique important)?
- Quel serait le coût des primes d'assurance à prévoir en fonction des franchises applicables?

À l'heure actuelle, nous constatons que plusieurs questions demeurent sans réponse précise ou s'appuient sur des présomptions.

Par ailleurs, à la lumière des renseignements obtenus des représentants joints au sein des villes de Québec, de Laval, de Longueuil et de Gatineau, il est possible d'observer l'adoption de stratégies différentes en matière d'assurance des risques. En effet, deux d'entre elles (Québec et Longueuil) ont opté pour l'autoassurance à 100 % alors que les deux autres (Laval et Gatineau) ont plutôt opté pour une stratégie mixte où se côtoient l'autoassurance pour les dommages en responsabilité civile et le recours à un assureur privé pour les dommages à certains biens (p. ex. les véhicules, les bâtiments). Selon les renseignements obtenus, les villes de Québec et de Gatineau réévaluent annuellement la stratégie retenue.

Nous sommes conscients que divers facteurs propres à la Ville peuvent militer en faveur du principe d'autoassurance retenu, notamment :

- L'envergure de l'administration municipale et du territoire à couvrir (p. ex. 1,6 M d'habitants en 2011, 19 arrondissements disposant d'une structure de gouvernance distincte);
- La complexité du partage des rôles et responsabilités compte tenu de la structure organisationnelle en place et les difficultés qui pourraient en découler en matière d'attribution des risques assurables;
- La nécessité de devoir déterminer précisément les besoins de la Ville en matière d'assurance en vue de la confection d'un cahier des charges dans l'éventualité où un appel de proposition serait envisagé;
- La nécessité d'établir avec précision l'inventaire détaillé de l'ensemble des actifs possédés ou loués par l'administration municipale, afin d'en faire part à un assureur éventuel, avec les difficultés que cet exercice pourrait comporter.

Néanmoins, bien que l'option de l'autoassurance puisse ultimement s'avérer être la solution la plus économique pour la Ville, nous estimons qu'il est actuellement difficile d'en affirmer le bien-fondé compte tenu de l'absence de renseignements probants disponibles. En ce sens, nous sommes d'avis qu'il pourrait être pertinent de procéder à une analyse coûts-avantages en vue de confirmer le choix de l'option retenue par la Ville en matière d'assurance des risques. Pour ce faire, le marché des assureurs pourrait être sondé à l'aide d'appels de propositions ou par tout autre moyen qui pourrait s'avérer concluant.

3.1.B. Recommandations

Afin de lui permettre de confirmer, avec des renseignements probants à l'appui, que l'option actuellement retenue de l'autoassurance est toujours la solution la plus économique pour la Ville en fonction des risques qui la caractérisent, nous recommandons à la Direction générale :

- **d'évaluer la pertinence de réaliser une analyse coûts-avantages et d'en documenter les résultats;**

- de désigner, le cas échéant, l'unité d'affaires qui sera responsable de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation d'une telle analyse et d'en rendre compte.

3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Le Service des finances a été désigné comme étant l'unité d'affaires responsable de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation de l'analyse et d'en rendre compte. (Échéancier prévu : avril 2012)

Évaluer la pertinence de réaliser une analyse coûts-avantages du principe d'autoassurance et en documenter les résultats » (Échéancier prévu : juin 2012)

V.8. Programme de remboursement des droits de scolarité



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 311 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 311 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 311 |
| 3.1. | Encadrements liés au Programme de remboursement des droits de scolarité | 311 |

V.8. PROGRAMME DE REMBOURSEMENT DES DROITS DE SCOLARITÉ

1. INTRODUCTION

Nous avons reçu un signalement mettant en cause les conditions et privilèges accordés à un employé par rapport à une formation universitaire qui lui était payée par la Ville de Montréal (la Ville). Le requérant s'interrogeait à savoir si ces conditions et privilèges étaient conformes aux encadrements et aux politiques de la Ville. Sur la base de notre enquête juricomptable, nous n'avons pas décelé d'irrégularités allant à l'encontre des encadrements, des orientations et des politiques de la Ville qui nécessiteraient des interventions auprès des personnes concernées. Par contre, après avoir analysé ces encadrements, orientations et politiques, nous considérons qu'un meilleur contrôle s'impose. Nos recommandations devraient toucher l'ensemble des unités d'affaires.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Aux fins de ce rapport, nos travaux ont porté sur l'analyse des encadrements, des orientations et des politiques de la Ville dans le contexte du Programme de remboursement des droits de scolarité. Nos travaux de vérification ont été réalisés en collaboration avec différents intervenants du Service du capital humain qui nous ont fourni de plus amples renseignements concernant ce programme.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. ENCADREMENTS LIÉS AU PROGRAMME DE REMBOURSEMENT DES DROITS DE SCOLARITÉ

3.1.A. Contexte et constatations

La Direction de la dotation, du développement organisationnel et de la rémunération des cadres du Service du capital humain (ci-après « Direction du développement ») offre un rôle-conseil auprès des responsables en ressources humaines des

arrondissements et des services centraux en les informant du Programme de remboursement des droits de scolarité et en maintenant celui-ci à jour. Depuis 2001, il n'existe plus de contrôle centralisé concernant ce programme.

En vertu de ce programme, la Ville offre une aide financière aux employés voulant poursuivre leurs études. Celui-ci stipule que la formation doit être en lien avec le travail de l'employé ou avec une promotion qu'il souhaite obtenir. D'autres modalités sont prévues en dehors de ce programme pour les séminaires, les ateliers de perfectionnement, les congrès, les colloques, etc. Si la demande de formation va au-delà des normes habituelles, l'unité d'affaires devrait communiquer avec le Service du capital humain afin qu'il puisse conseiller le gestionnaire et l'employé. L'ensemble des unités d'affaires les informe des modalités de remboursement des droits de scolarité et valide le choix d'une institution privée de formation.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la procédure de la Ville exige que l'employé remplisse des formulaires de demande de remboursement des droits de scolarité et de demande d'approbation de la formation. Ces formulaires doivent être acheminés au conseiller en ressources humaines de son unité d'affaires.

La règle générale de la Ville stipule que, pour les professionnels généraux, 50 % des frais sont remboursés¹, alors que, pour les cadres, il s'agit de 100 %². Il est possible pour un professionnel de se faire rembourser en totalité sa formation lorsque cette dernière est exigée par son gestionnaire. Autant pour le professionnel que pour le cadre, ces frais sont remboursés à l'employé sur présentation d'une attestation de succès de la formation suivie, soit au moment de la réussite d'un cours ou à l'obtention d'un diplôme.

Selon la convention collective des professionnels, si la formation est entreprise à la demande de l'employeur et « *si les cours ont lieu durant les heures de travail, il n'y a pas de retenue de traitement. Si les cours ont lieu en dehors des heures de travail, la durée de ceux-ci est déduite des heures de travail de la semaine normale, le tout sujet*

¹ Source : Article 4.6.7 de la *Convention collective entre la Ville de Montréal et le syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal*, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010.

² Source : Article 10 du document *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal*, mis à jour le 18 novembre 2009.

à entente entre l'employeur et le professionnel concerné ». Ni dans la convention des professionnels ni dans celle des cadres ne sont prévues des dispositions accordant aux employés des libérations pour des heures d'étude.

Le rôle du Service du capital humain en est un de conseil auprès des arrondissements et des services centraux. Il est également responsable de la mise en place des meilleures pratiques visant l'amélioration du Programme de remboursement des droits de scolarité. Il n'est toutefois pas partie prenante au processus décisionnel lorsqu'une formation est autorisée à un employé. Dans le but d'une gestion équitable pour tous les employés de la Ville, il est recommandé par la Direction du développement à l'ensemble des unités d'affaires de respecter ces modalités afin d'éviter de créer des précédents au sein des unités administratives. L'imputabilité et la responsabilité incombent à chacune de ces unités de s'assurer que les conditions et privilèges accordés sont raisonnables compte tenu des directives en vigueur.

PARTICULARITÉS DU CAS ANALYSÉ

Le gestionnaire et son employé s'étaient entendus verbalement que la Ville paierait à l'avance des droits de scolarité importants pour une formation universitaire à l'employé. De plus, l'entente verbale prévoyait que des libérations pour les heures de cours, les travaux individuels et d'équipe ainsi que pour la préparation et l'exécution des examens seraient accordées à l'employé. Une entente écrite a été conclue entre les parties un an après le début du programme de formation de l'employé.

Le cas qui a été porté à notre attention nous a été présenté comme un cas unique. Il va au-delà des normes habituelles en permettant à l'employé des libérations pour étude et en lui payant sa formation à l'avance plutôt que sur présentation d'une attestation de succès de la formation suivie. Précisons que la conclusion d'une entente écrite avant le début de la formation d'un employé n'est pas une obligation en vertu des encadrements et des orientations en vigueur à la Ville. Soulignons également qu'il n'existe pas d'entente type pour ce genre de situation. Tous ces éléments nous amènent à nous interroger et à croire aux besoins d'améliorations des encadrements actuels pour les cas comportant des conditions particulières qui vont au-delà des paramètres énoncés

dans les conditions et avantages des cadres ou, selon le cas, les conventions collectives des syndiqués. À notre avis, cette situation engendre des risques à la fois pour la Ville et pour l'employé.

Selon nous, une entente écrite permet de mieux protéger les intérêts de la Ville et ceux de l'employé :

- L'entente devrait prévoir des mécanismes précis de remboursement dans le cas où l'employé quitte la Ville ou ses fonctions en lien avec sa formation ou échoue. Si ces mécanismes ne font l'objet que d'une entente verbale, il pourrait être très difficile pour la Ville de se faire rembourser par l'employé advenant l'une ou l'autre de ces éventualités.
- Une entente écrite est souhaitable afin d'éviter des mésententes entre le gestionnaire et son employé au cours de la formation en raison d'une interprétation différente de l'entente verbale. Nous estimons que l'entente écrite doit définir de façon claire les attentes et les engagements à la fois de l'employé et du gestionnaire.
- L'entente devrait prévoir des mécanismes de reddition de comptes permettant au gestionnaire de mieux suivre le temps consacré par son employé à des tâches professionnelles et à des tâches de formation.
- Une entente écrite permet d'éviter des conflits potentiels dans le cas où il y aurait un changement de gestionnaire au cours de la période de formation.

À notre avis, quant à une entente type, elle évite le risque :

- d'une perception d'iniquité auprès des employés;
- de créer des précédents qui pourraient avoir un effet d'entraînement incontrôlé autant pour les employés syndiqués que pour les cadres.

3.1.B. Recommandations

Sur la base des risques engendrés par l'absence d'une entente écrite entre les parties et l'absence d'une entente type pour les cas comportant des conditions particulières, nous recommandons au Service du capital humain :

- d'exiger qu'une entente écrite soit signée entre l'employeur et l'employé avant que ce dernier entreprenne un programme de formation admissible comportant des conditions particulières;
- d'évaluer la pertinence de produire et d'adopter une entente type, et dans l'affirmative :
 - de produire, aux fins d'orientations pour le Service du capital humain, une entente type conforme aux orientations de la Ville afin de mieux circonscrire tous les avantages qui pourraient être consentis aux employés,
 - de donner un avis ou d'autoriser les cas d'exception qui, à la suite de circonstances particulières, s'écartent de l'entente type,
 - d'obtenir les autorisations nécessaires concernant cette entente type autant en matière de contenu (Service du capital humain et Direction générale) que de la forme (Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière);
- de transmettre à l'ensemble des unités d'affaires une directive ou une note d'orientation pour les guider dans leurs démarches.

Pour les mêmes raisons, nous recommandons à l'unité d'affaires concernée :

- de respecter les modalités du Programme de remboursement des droits de scolarité de la Ville;
- de s'assurer qu'une entente écrite est toujours signée entre les parties avant qu'un employé entreprenne un programme de formation admissible comportant des conditions particulières;
- de prévoir des mécanismes appropriés pour s'assurer du respect de l'entente par l'employé;
- d'obtenir l'avis ou l'autorisation du Service du capital humain, advenant que ce dernier produise une entente type, dans tous les cas où il y aurait une dérogation à cette entente;
- de s'assurer que le temps consacré par l'employé à ses études soit enregistré dans l'application de gestion des heures Kronos selon les directives émises.

3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **SERVICE DU CAPITAL HUMAIN**

« La recommandation visant à exiger qu'une entente écrite soit rédigée dans les circonstances mentionnées sera mise en application à partir d'un formulaire ou d'un autre document approprié à concevoir. (**Échéancier prévu : juin 2012**)

Le Service du capital humain évaluera la pertinence de mettre au point une entente type et, le cas échéant, obtiendra les autorisations requises des services concernés pour son contenu et son format. (**Échéancier prévu : juin 2012**)

Le Service du capital humain confirmera son rôle (avis, autorisation ou autre) en ce qui a trait au contrôle et au suivi des ententes comportant des conditions particulières en ce qui a trait au Programme de remboursement des droits de scolarité. (**Échéancier prévu : juin 2012**)

Une directive ou note d'orientation sera transmise, comme cela est recommandé, aux unités d'affaires sur l'ensemble de ces points. » (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

- **UNITÉ D'AFFAIRES CONCERNÉE**

« Nous confirmons notre engagement de respecter les modalités du Programme. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Advenant la mise en place d'une nouvelle entente relative à des droits de scolarité, nous nous assurerons qu'une entente formelle sera convenue. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Les mesures administratives seront mises en place par la direction pour s'assurer du respect de l'entente et du Programme. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Dans l'éventualité d'un nouveau cas, nous respecterons l'entente type, à défaut de quoi le Service du capital humain sera consulté pour toute modalité particulière. (**Échéancier prévu : juin 2012**)

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.8. Programme de remboursement des droits de scolarité

Nous nous sommes assurés que les périodes de formation étaient bien indiquées dans le système Kronos. » (Échéancier prévu : janvier 2012)

V.9. Renouvellement des ententes d'achats



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 323 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 324 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 325 |
| | 3.1. Adjudication des contrats pour le renouvellement des ententes d'achats..... | 326 |
| | 3.2. Utilisation des ententes et surveillance des prix facturés..... | 349 |
| | 3.3. Mise à jour des outils de recherche et de consultation des ententes d'achats..... | 355 |
| 4. | ANNEXE..... | 358 |
| | 4.1. Détail de l'échantillon des ententes d'achats examinées..... | 358 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|-------|--|--------|--|
| ACCQO | Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario | MAMROT | ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire |
| ACI | Accord sur le commerce intérieur | SCARM | Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles |
| AQNB | Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick | SÉAO | système électronique d'appel d'offres |
| LCV | <i>Loi sur les cités et villes</i> | | |

V.9. RENOUELEMENT DES ENTENTES D'ACHATS

1. INTRODUCTION

En vue notamment de favoriser la réalisation d'économies d'échelle grâce à la mise en commun des besoins et de la consolidation des volumes d'achats des arrondissements et des services centraux, la Direction de l'approvisionnement, relevant du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles (SCARM) de la Ville de Montréal (la Ville), négocie et assume, pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, la gestion d'un portefeuille de quelque 400 ententes d'achats.

Lesdites ententes d'achats, lesquelles résultent d'un accord conclu avec des fournisseurs à la suite d'un appel d'offres, portent sur des produits ou des services (généraux ou professionnels) pouvant être exigés sur une base continue par plusieurs ou par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Ces ententes d'achats font état des clauses et des conditions (p. ex. des prix préétablis, des délais de livraison) qui s'appliquent aux produits ou aux services à être commandés et sont généralement d'une durée pouvant varier de trois à cinq ans.

Pour l'ensemble des ententes d'achats en vigueur, la Direction de l'approvisionnement a, entre autres responsabilités, celles de rendre disponibles tous les renseignements liés à chacune de ces ententes au moyen d'un moteur de recherche accessible dans l'intranet de la Ville, et d'en assurer la mise à jour. Elle doit également veiller au respect des ententes de la part des soumissionnaires retenus, notamment en ce qui a trait aux prix facturés, à l'adéquation et à la qualité des produits offerts en cas de retrait ou de changement d'un produit, et mettre en branle, au moment opportun, le processus menant au renouvellement des ententes d'achats qui arrivent à échéance.

2. PORTÉE DE LA MISSION

La vérification effectuée avait pour objectifs de s'assurer que le processus entourant l'adjudication des contrats pour le renouvellement des ententes d'achats liées à la fourniture de biens et de services comprenant les services professionnels :

- a été mené dans le respect des règles et des procédures d'adjudication de contrats en vigueur;
- a été conçu de façon à assurer la saine concurrence de l'ensemble des fournisseurs potentiels;

et que les prix subséquemment facturés aux unités d'affaires de la Ville correspondaient à ceux conclus dans les ententes.

Plus particulièrement, notre vérification a été orientée vers les ententes d'achats d'une valeur supérieure à 500 000 \$ en vigueur en 2011 et ayant été l'objet historiquement d'au moins trois contrats consécutifs en faveur d'un même fournisseur à la suite d'un appel d'offres public. Lesdites ententes d'achats étant d'une durée pouvant généralement s'échelonner sur une période de trois à cinq ans, nos travaux ont porté sur des ententes dont le lancement d'appel d'offres pourrait être survenu en 2011 ou antérieurement au cours des années 2007 à 2010.

Nos travaux de vérification ont été concentrés au sein de la Direction de l'approvisionnement. Cependant, afin de corroborer des aspects plus opérationnels en lien avec la préparation des documents d'appels d'offres de certaines ententes d'achats ou en lien avec la vérification des prix facturés, ces unités d'affaires ont également été sollicitées :

- Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière : Section du greffe, de la Division du greffe de la cour municipale, relevant de la Direction des services judiciaires;
- Service du capital humain : Direction de la santé, du mieux-être, des communications et de l'administration;
- SCARM : Division de la gestion du parc de véhicules de la Direction du matériel roulant et des ateliers;

- Arrondissement de Verdun : Division des ressources financières relevant de la Direction d'arrondissement et Division des immeubles, du matériel roulant et de l'approvisionnement relevant de la Direction des travaux publics;
- Arrondissement d'Outremont : Division des ressources financières et matérielles relevant de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens;
- Arrondissement du Sud-Ouest : Division des ressources financières, matérielles et immobilières relevant de la Direction des services administratifs.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Afin d'étayer nos conclusions au regard des objectifs poursuivis dans le contexte de la présente vérification, l'échantillon des ententes d'achats qui ont fait l'objet d'un examen plus approfondi a été établi à partir de l'inventaire d'environ 400 ententes d'achats en vigueur en 2011 sous la responsabilité de la Direction de l'approvisionnement. Ainsi, au moment d'un premier tri, nous avons d'abord répertorié 189 ententes d'achats parmi les 400 répondant au critère de sélection voulant que le contrat sous-jacent à l'entente d'achats conclue soit d'un montant supérieur à 500 000 \$.

Parmi ces 189 ententes d'achats, nous avons ensuite recherché celles dont le contrat sous-jacent en était à son troisième consécutif (ou plus), et ce, avec le même fournisseur. De ce second tri, 16 ententes d'achats ont alors pu être repérées. Ces ententes d'achats concernent soit l'achat de biens (p. ex. des pièces de véhicules, du sel de déglacage) ou encore la réquisition de services professionnels (p. ex. des services d'interprétation et de traduction, des services de divers professionnels nécessaires dans le contexte du programme d'aide aux employés). Précisons dès maintenant que ces 16 ententes d'achats renouvelées sont dans les faits issues de 12 appels d'offres publics du fait que, dans certains cas, l'appel d'offres a permis de conclure une entente d'achats contractuelle avec plus d'un fournisseur. Ainsi, selon nos critères de sélection (p. ex. trois contrats et plus), 1 des 12 dossiers d'appels d'offres incorpore quatre ententes d'achats conclues avec quatre fournisseurs différents, alors qu'un autre des 12 appels d'offres a permis de conclure deux ententes d'achats avec des fournisseurs différents. Notre échantillon est donc composé de 16 ententes

d'achats dont la valeur de chacune est supérieure à 500 000 \$ et dont le fournisseur est l'adjudicataire d'un contrat renouvelé au moins à trois reprises de façon consécutive, et ce, à la suite du lancement d'un appel d'offres public (voir l'annexe 4.1). Par conséquent, puisque le terme d'une entente d'achats varie généralement de trois à cinq ans, nous constatons que certains de ces fournisseurs sont en place à la Ville depuis près de 10 années consécutives.

C'est donc dans l'optique de s'assurer que le processus lié à l'adjudication des contrats pour le renouvellement des ententes d'achats s'est effectué dans le respect des principes de saine concurrence, d'équité et de transparence que les 16 ententes d'achats sélectionnées ont fait l'objet d'un examen.

3.1. ADJUDICATION DES CONTRATS POUR LE RENOUVELLEMENT DES ENTENTES D'ACHATS

La *Loi sur les cités et villes* (LCV) stipule, à l'article 573, les règles générales applicables en matière d'adjudication des contrats par les organismes municipaux. Selon ces règles, tout contrat concernant la fourniture de biens et de services de plus de 100 000 \$ ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. En outre, l'appel d'offres doit également être publié dans le système électronique d'appel d'offres (SÉAO) approuvé par le gouvernement du Québec. Le délai minimal accordé aux soumissionnaires pour la réception de leur soumission ne doit pas être inférieur à 15 jours. De plus, les soumissions reçues doivent être ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins aux date, heure et lieu mentionnés dans l'avis d'appel d'offres.

Ajoutons à ces règles générales l'obligation d'utiliser, pour tous les contrats de services professionnels de 25 000 \$ et plus pour lesquels un organisme municipal doit aller en appel d'offres public ou sur invitation, le système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes. Ainsi, dans une première étape, on évaluera la qualité de l'offre de services, selon des critères préétablis, afin d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu la note de passage (au moins 70 %). Le prix des offres n'entrera en

ligne de compte qu'à la seconde étape. De plus, en vue d'évaluer les offres reçues, un comité de sélection doit être formé.

Du fait que les contrats sous-jacents aux ententes d'achats renouvelées composant notre échantillon ont été adjugés consécutivement trois fois ou plus aux mêmes fournisseurs, nous avons voulu nous assurer que les principaux aspects liés au processus d'adjudication avaient été exécutés en conformité avec les lois et règlements en vigueur et de façon à ne pas porter atteinte à la mise en concurrence des soumissionnaires en lice.

Pour les 16 ententes d'achats sélectionnées, nous avons examiné le processus d'adjudication retenu au regard de la conformité des aspects suivants :

- Choix du mode d'adjudication des contrats;
- Constitution des documents d'appels d'offres;
- Utilisation, lorsque nécessaire, d'un système d'évaluation et de pondération des offres et approbation préalable des critères d'évaluation par l'instance responsable;
- Approbation des documents d'appels d'offres;
- Publication des avis et respect du délai pour la réception des soumissions;
- Procédure d'ouverture des soumissions;
- Respect des conditions pour la formation des comités de sélection et évaluation individuelle des soumissions par les membres du comité.

3.1.1. CHOIX DU MODE D'ADJUDICATION DES CONTRATS

3.1.1.A. Contexte et constatations

L'examen des dossiers d'appels d'offres soutenant le renouvellement des 16 ententes d'achats sélectionnées nous a permis de constater que tous les contrats ont été adjugés à la suite du lancement d'un appel d'offres public conformément aux règles de l'article 573 de la LCV lorsque ledit contrat comportait une dépense de plus de 100 000 \$.

Bien qu'aucune irrégularité n'ait été repérée quant au choix du mode d'adjudication retenu, l'examen effectué nous a néanmoins permis d'observer que certains outils de

référence, rendus accessibles par la Direction de l'approvisionnement à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville par l'intermédiaire de son intranet, n'étaient pas à jour.

En effet, d'une part, nous avons pu constater en consultant l'intranet de la Direction de l'approvisionnement qu'une version d'un tableau synthèse concernant les règles d'octroi de contrats, datée du 12 janvier 2004, y a été déposée. Ce tableau, qui énonce les règles d'adjudication de contrats applicables à la Ville, correspond à celui que prépare et tient à jour le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. Or, la plus récente version dudit tableau, laquelle est déposée dans la banque de documents juridiques du système de gestion des dossiers décisionnels (GDD), datait plutôt, au moment de la réalisation de nos travaux, du 11 janvier 2011. Cette dernière version tient compte des modifications législatives survenues depuis 2004, notamment en ce qui a trait aux exceptions prévues pour l'application de la règle générale de l'article 573 (p. ex. des modifications ont été apportées aux exceptions concernant les contrats octroyés aux organismes sans but lucratif¹).

D'autre part, en consultant le guide intitulé *Guide de référence en matière d'octroi et de gestion de contrats de services professionnels*, diffusé dans l'intranet de la Direction de l'approvisionnement, on constate que certains aspects de l'aide-mémoire concernant l'octroi d'un contrat de services professionnels ne sont pas à jour. En effet, bien que ce guide ait été mis à jour pour la dernière fois le 16 mars 2011, nous remarquons que les exceptions quant au mode d'adjudication à retenir correspondent davantage à celles qui étaient en vigueur en 2004, alors que la loi a été modifiée depuis et que le tableau synthèse concernant les règles d'octroi de contrats préparé par le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière avait incorporé ces modifications au cours d'une mise à jour effectuée le 11 janvier 2011, soit avant le 16 mars 2011. À titre d'exemple, des modifications ont été apportées à l'exception liée à un contrat conclu avec le concepteur de plans et devis².

Afin d'éviter toute confusion ou erreur potentielle, nous croyons important que tous les outils rendus accessibles par la Direction de l'approvisionnement en vue de faciliter la

¹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, LQ, 2009, chapitre 26 (article 23).

² *Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal*, LQ, 2010, chapitre 42 (article 4).

préparation des dossiers d'appels d'offres soient maintenus à jour sur une base continue.

3.1.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de prendre les mesures qui s'imposent afin que les outils de référence liés à l'adjudication de contrats diffusés et accessibles à toutes les unités d'affaires de la Ville par l'intermédiaire de son intranet soient maintenus à jour en mode continu, et ce, en vue d'éviter toute confusion ou erreur potentielle de la part des unités d'affaires qui pourraient s'en inspirer.

3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Dans le but de gérer et d'organiser le flux de renseignements publiés dans l'intranet, un comité de pilotage a été mis sur pied en 2010. L'objectif de ce comité est de faire de l'intranet un outil de gestion et de partage de renseignements fiables et à jour.

La restructuration de la fonction "approvisionnement" et les nombreux défis qu'elle comporte ont fait en sorte que le comité s'était attardé à d'autres enjeux au cours de l'année 2011.

La première action qui sera entreprise pour la mise à jour de l'intranet sera la relance des activités de ce comité en tenant compte des enjeux actuels de la Direction de l'approvisionnement. Une fois le comité remis sur pied, les membres pourront se consulter pour planifier la suite des actions à entreprendre, déterminer des responsables pour chacune de ces actions et concevoir un calendrier de réalisations.

(Échéancier prévu : avril 2012)

Les documents sont déjà tous révisés et classés selon les besoins soit de retrait, soit de mise à jour, soit de maintien, et un plan d'action sera mis de l'avant pour faire le travail et le suivi. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

3.1.2. CONSTITUTION DES DOCUMENTS D'APPELS D'OFFRES

3.1.2.1. BORDEREAU DE SOUMISSION

3.1.2.1.A. Contexte et constatations

Le processus d'adjudication d'un contrat implique nécessairement la préparation d'un dossier d'appel d'offres, lequel comprend plusieurs documents, entre autres : le bordereau de soumission, le devis technique, les clauses particulières et générales, les instructions aux soumissionnaires, les renseignements complémentaires et les *addenda*, s'il y a lieu. Une attention particulière doit être apportée au moment de la confection de ces documents de façon à s'assurer que l'exercice permettra à la Ville de bénéficier des meilleurs prix possible, tout en assurant à l'ensemble des soumissionnaires un traitement équitable et transparent en fournissant à tous, au moment opportun, les mêmes renseignements.

À cette étape, puisque les 16 ententes d'achats constituant notre échantillon ont fait l'objet d'au moins trois contrats consécutifs au même fournisseur, nous avons orienté l'examen des dossiers de façon à obtenir une assurance raisonnable que les documents des 12 appels d'offres sous-jacents à ces 16 ententes d'achats favorisaient la saine concurrence des soumissionnaires. À l'issue de cet examen, les documents d'appels d'offres concernant deux ententes ont plus particulièrement attiré notre attention du fait qu'ils présentaient certains indices d'une plus grande vulnérabilité en matière d'équité et de transparence du processus d'adjudication de contrats.

Ainsi, l'une de ces ententes d'achats, laquelle est liée à l'appel d'offres numéro 07-10559, concerne une demande de soumissions pour l'obtention de services d'interprétation et de traduction judiciaire pour la cour municipale de Montréal. L'adjudicataire de cet appel d'offres est également le fournisseur en place à la Ville pour ce type d'ententes de services depuis 2003. Durant ces années, ce fournisseur a obtenu trois contrats consécutifs d'une durée pouvant varier de un an et demi à cinq ans. Le dernier contrat qu'il a obtenu, relativement à l'entente en vigueur, est d'une durée de cinq ans. Cependant, selon les renseignements recensés, ce même fournisseur aurait également obtenu au moins trois contrats consécutifs durant les

années 1990, toujours pour des services d'interprétation à la cour municipale de Montréal.

La gestion des besoins en matière d'interprétation relevait, au moment de l'adjudication du contrat (en 2007), de la Direction des affaires pénales et criminelles³ du Service des affaires corporatives. La cour municipale fait principalement appel aux services d'interprétation dans le contexte du processus judiciaire. En vertu des chartes canadienne et québécoise, la cour municipale doit offrir ces services d'interprétation.

Ainsi, au cours de cet appel d'offres, deux soumissionnaires ont déposé une soumission. Les instructions aux soumissionnaires indiquent que le contrat sera octroyé à la firme ayant présenté l'offre qui aura obtenu le plus haut pointage final.

Nous observons que le bordereau de soumission fournit un nombre estimé de jours et de séances, par année, en ce qui concerne les services d'interprétation, ainsi qu'un nombre estimé de mots, par année, pour les services de traduction judiciaire.

L'estimation des jours concerne la présence d'interprètes pour les langues anglaise et française durant l'année en fonction du calendrier de l'année judiciaire, soit la saison courante et la saison estivale. Le soumissionnaire doit indiquer au bordereau un prix unitaire par jour ainsi qu'un prix total. Ainsi, ces deux sections du bordereau de soumission sont fondées sur le calendrier de l'année judiciaire où la cour municipale est ouverte (environ 250 jours). Dans le cas des séances, il y a deux sections sur le bordereau de soumission. La première section concerne la présence d'un interprète pour toutes les langues, convoqué dans un délai de plus de 24 heures, situation qualifiée de « demande régulière de services ». La deuxième section concerne la présence d'un interprète dans un délai de moins de 24 heures, situation qualifiée de « demande urgente ». Une séance, selon le devis technique et selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées à la Direction des services judiciaires, correspond en quelque sorte à une demi-journée. Donc, l'horaire est établi en fonction de deux séances par jour. Finalement, la dernière section du bordereau concerne la traduction de documents qui prévoit un nombre estimé de mots par année.

³ La gestion des besoins en matière d'interprétation et de traduction relève maintenant du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière.

À la lumière des renseignements obtenus des personnes rencontrées et de l'analyse des documents qui nous ont été remis, nous n'avons pas été en mesure de repérer précisément la source des données utilisées pour procéder à la confection du bordereau de soumission, et ce, aussi bien en ce qui concerne le nombre de séances où un interprète doit être présent (demandes courantes et urgentes) qu'en ce qui a trait au nombre de mots, par année, pour la traduction. En effet, bien que les personnes rencontrées au sein de la Direction des services judiciaires nous aient remis des tableaux illustrant certaines compilations de données au regard des assignations demandées pour les années 2006 à 2011 (statistiques d'émission des avis aux traducteurs), ces renseignements ne permettent aucunement de corroborer les données utilisées pour la confection du bordereau de soumission. De l'avis des personnes rencontrées, les données figurant au bordereau sont le résultat d'une estimation, voire d'un calcul. Toutefois, aucune pièce justificative n'a pu être trouvée relativement à ces données utilisées pour confectionner le bordereau de soumission. À cet effet, les personnes rencontrées allèguent qu'elles n'ont reçu aucune recommandation de la part de la Direction de l'approvisionnement, dont les représentants sont pourtant intervenus au dossier en contribuant notamment à la préparation du bordereau de soumission. Du côté de la Direction de l'approvisionnement, le gestionnaire rencontré mentionne que les intervenants de sa direction, lorsqu'ils préparent un bordereau de soumission, tendent à obtenir les données les plus fiables possible et confrontent du mieux qu'ils le peuvent les responsables du dossier au sein des unités d'affaires requérantes.

Dans les circonstances, nous n'avons pu obtenir l'assurance que les données inscrites au bordereau de soumission avaient été établies en s'appuyant sur des activités réelles qui auraient été compilées sur une base historique. Or, les données utilisées pour la confection des bordereaux de soumission devraient selon nous tendre à représenter le plus possible la réalité des activités réalisées antérieurement pour ce type de services ou tenir compte des modifications exigées en fonction des besoins prévisibles. À notre avis, il est de la responsabilité de la Ville, à titre de donneur d'ouvrage, de s'assurer que les documents d'appels d'offres comprennent tous les renseignements nécessaires et utiles afin que les soumissionnaires puissent être en mesure de bien évaluer l'étendue des travaux à réaliser pour ensuite établir et soumettre un juste prix. Or, une telle

situation laisse planer un doute selon lequel le soumissionnaire actuel, qui a également obtenu le contrat au cours des renouvellements d'ententes d'achats précédentes, peut avoir bénéficié d'un certain avantage par rapport à son concurrent (un seul autre soumissionnaire). En effet, connaissant les besoins réels historiques de la cour municipale, ce soumissionnaire a pu être en mesure de comparer les données indiquées au bordereau de soumission à ses propres statistiques (p. ex. le nombre de séances courantes et le nombre de séances urgentes) pour ensuite mieux adapter son offre de prix. En ce sens, nous croyons qu'une attention particulière devrait être accordée à la confection du bordereau de soumission dans l'éventualité où cette entente d'achats serait renouvelée.

3.1.2.1.B. Recommandations

En vue d'assurer une meilleure concurrence au moment du renouvellement éventuel de l'entente d'achats visant l'obtention de services d'interprétation et de traduction judiciaire pour la cour municipale de Montréal, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, en collaboration avec la Direction des services judiciaires du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, d'apporter une attention particulière à la teneur des renseignements inscrits dans le bordereau de soumission, de façon à s'assurer que les données utilisées s'appuient sur des activités réelles compilées sur une base historique ou qu'elles reflètent les besoins prévisibles.

3.1.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**
« Mise en place d'un comité conjoint (Direction de l'approvisionnement et Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière) visant à recueillir et à analyser les besoins historiques en matière d'interprétation et de traduction. » (Échéancier prévu : septembre 2012)
- **SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES ET DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE**
« L'actuelle convention intervenue pour la fourniture à la cour municipale de la Ville des services professionnels d'interprètes et de traducteurs judiciaires qui lui sont

nécessaires dans le contexte de ses activités arrivera à échéance le 31 décembre 2012.

Conséquemment, attendu que la cour municipale ne dispose pas d'une telle expertise à l'interne, un nouvel appel d'offres public devra être lancé afin de renouveler cette impartition de services professionnels, et ce, dès le début de septembre 2012.

*Dans la préparation des devis et des cahiers des charges afférents à cet appel d'offres, la Direction des services judiciaires tiendra compte et donnera suite à cette recommandation du Vérificateur général. » **(Échéancier prévu : septembre 2012, au moment du prochain appel d'offres public)***

3.1.2.2. ADDENDA

3.1.2.2.A. Contexte et constatations

Par ailleurs, rappelons qu'un *addenda* doit être produit lorsque survient un changement important, avant l'ouverture des soumissions, touchant les renseignements ou les exigences mentionnés aux documents d'un appel d'offres. Les modifications deviennent alors partie intégrante des documents de l'appel d'offres et doivent être transmises à tous les soumissionnaires ayant pris possession des documents, afin de leur permettre d'en tenir compte dans la préparation de leur soumission.

Or, toujours pour ce même dossier d'appel d'offres (numéro 07-10559) concernant la réquisition des services d'interprétation et de traduction judiciaire, nous avons pu observer, en examinant le dossier constitué, qu'une lettre avait été envoyée à la Direction de l'approvisionnement en cours de processus d'adjudication du contrat par la firme ayant finalement obtenu le contrat. Dans sa lettre, la firme en question demande des éclaircissements concernant l'interprétation de deux clauses du devis technique. En consultant une deuxième lettre transmise par cette même firme et également jointe au dossier, nous constatons que la firme en question a obtenu les éclaircissements attendus à la suite d'entretiens verbaux avec un représentant de la Direction de l'approvisionnement. Or, malgré la correspondance écrite envoyée par cette firme à

deux reprises et les renseignements qu'elle a obtenus du personnel de la Direction de l'approvisionnement pour apporter les éclaircissements nécessaires sur lesdites clauses du devis technique, nous constatons qu'aucun *addenda* n'a été préparé et transmis à toutes les firmes ayant pris possession des documents de l'appel d'offres (au total, trois preneurs du cahier des charges), afin d'y inclure la teneur des questions posées et les réponses communiquées. Nous croyons que la nature des renseignements ainsi communiqués à l'adjudicataire a pu influencer sur le prix qu'il a soumis.

À notre avis, une telle situation porte atteinte à l'équité et à la transparence que doit démontrer tout processus d'adjudication de contrats et est contraire aux principes énoncés à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal. En effet, il est possible que les renseignements verbaux communiqués à un seul des preneurs du cahier des charges concernant l'interprétation de clauses particulières lui aient permis de bénéficier d'information privilégiée par rapport à ses concurrents.

En conséquence, bien que de toute évidence la dérogation observée à l'appel d'offres numéro 07-10559 (quant à la non-transmission d'un *addenda*) ne s'inscrive pas dans les pratiques courantes de la Direction de l'approvisionnement, nous croyons néanmoins qu'il pourrait être pertinent de réitérer auprès de l'ensemble du personnel concerné l'importance de produire et de publier un *addenda* lorsque des changements dans les renseignements ou les exigences mentionnés dans un appel d'offres surviennent, afin de s'assurer que les preneurs de cahiers des charges sont traités sur un pied d'égalité.

3.1.2.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, conformément au *Guide de référence en matière d'octroi et de gestion de contrats de services professionnels*, de réitérer auprès de l'ensemble du personnel concerné l'importance de produire et de publier un *addenda* lorsque des changements importants dans les renseignements ou les exigences mentionnés dans un appel d'offres surviennent, afin de s'assurer que les preneurs de cahiers des charges sont traités sur un pied d'égalité.

3.1.2.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous avons analysé le nombre d'amendements faits au cours des appels d'offres ainsi que le coût moyen, et une note de service sera envoyée à notre personnel. »
(*Échéancier prévu : avril 2012*)

3.1.2.3. INSUFFISANCE DES RENSEIGNEMENTS COMMUNIQUÉS AUX SOUMISSIONNAIRES

3.1.2.3.A. Contexte et constatations

Finalement, tel que nous l'avons mentionné plus tôt, notre attention a également été attirée vers une deuxième entente d'achats, laquelle a également fait l'objet d'au moins trois contrats consécutifs. Il s'agit du dossier d'appel d'offres numéro 09-11085, lié à une entente d'achats concernant la réquisition de services professionnels pour soutenir les arrondissements et les services centraux en vue d'offrir un programme d'aide aux employés.

Ainsi, en examinant le devis technique, nous constatons qu'il est mentionné que le soumissionnaire doit présenter à l'intérieur de sa soumission des rapports statistiques et des modèles de tableaux, par services centraux, par arrondissements et par accreditations ou associations, selon une fréquence décrite dans ledit devis. Cette section correspond en réalité à l'un des critères sur lesquels les soumissionnaires seront évalués. La pondération pour ce critère peut atteindre un maximum de 30 %.

Dans l'annexe 1, jointe au devis technique, les soumissionnaires (au nombre de cinq dans le cas présent) ont accès au rapport d'activité de l'année 2008, intitulé *Programme d'aide aux employés de la Ville de Montréal*, lequel a été préparé par le Service du capital humain de la Ville. Ce rapport comprend différentes données statistiques et autres renseignements qui devraient permettre aux soumissionnaires de préparer les rapports statistiques et les modèles de tableaux exigés dans le devis. Or, en examinant de plus près les renseignements contenus dans ce rapport d'activité de 2008, nous constatons l'absence des données statistiques concernant chacun des arrondissements et des services centraux de la Ville. Le rapport en question ne fait état que de renseignements généraux très synthétisés pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville (p. ex. le pourcentage de consultation selon le lieu de travail : 41,9 % pour les

arrondissements et 58,1 % pour les services centraux). Aucune statistique particularisée à chaque arrondissement ou service central n'y figure. Dans les faits, nous constatons, en examinant les documents des soumissions, que mis à part l'adjudicataire du contrat, certains soumissionnaires ont eu plus de difficulté à répondre adéquatement aux exigences de ce critère.

À notre avis, une telle situation a pour effet de rendre plus difficile, voire impossible, pour certains soumissionnaires de produire les rapports statistiques demandés dans le devis technique en vue de la préparation de leur soumission, du fait que les exigences sont très particularisées à la structure de la Ville (arrondissements et services centraux) et qu'aucune donnée historique propre à ces différentes unités d'affaires n'a été fournie. En somme, seul le soumissionnaire détenant déjà le contrat de la Ville depuis quelques années est en position de pouvoir répondre parfaitement aux exigences du devis technique. À notre avis, le devis technique est si particularisé à la structure organisationnelle de la Ville qu'il a pour effet d'orienter l'appel d'offres vers un soumissionnaire en particulier, soit celui qui est déjà en place et qui connaît les besoins historiques des différentes unités d'affaires de la Ville. En résumé, cette situation a pour effet de nuire au principe de saine concurrence, d'autant plus que la nouvelle Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal, adoptée en octobre 2011, mentionne à l'article 7.2 ce qui suit : « *Les documents inclus dans un appel d'offres doivent être standardisés et rédigés avec clarté, rigueur et précision de façon à assurer la transparence, l'équité et la plus grande concurrence possible.* »

3.1.2.3.B. Recommandations

En vue de favoriser un processus d'adjudication de contrats équitable envers tous les soumissionnaires et respectueux des principes de saine concurrence, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, en collaboration avec la Direction de la santé, du mieux-être, des communications et de l'administration du Service du capital humain, de s'assurer que les documents d'appels d'offres liés au renouvellement éventuel de l'entente d'achats concernant le programme d'aide aux employés sont conçus de façon à ce que les soumissionnaires potentiels bénéficient de l'ensemble des renseignements nécessaires à la préparation de leur soumission.

3.1.2.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**

« Mandat à notre service des pratiques d'affaires de revoir les gabarits et les documents utilisés dans les appels d'offres en cette matière et de proposer les modifications nécessaires. » (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

- **SERVICE DU CAPITAL HUMAIN**

« Afin de favoriser un processus d'adjudication de contrats équitable envers tous les soumissionnaires et de respecter les principes d'une saine concurrence, une attention toute particulière sera apportée à la conception du devis technique de l'appel d'offres de telle sorte que tous les renseignements demandés aux différents soumissionnaires sous forme de rapports, de tableaux ou autres soient clairement définis au préalable et disponibles pour tous. Par conséquent, dans le but de respecter les principes de clarté, de rigueur et de précision, de façon à assurer la transparence, l'équité et la plus grande concurrence possible compte tenu de la structure particulière de la Ville, chacun des arrondissements et des services centraux sera nommément précisé. » (**Échéancier prévu : immédiatement [avril 2012] puisque nous sommes présentement en train de rédiger le devis technique pour le renouvellement du contrat du programme d'aide aux employés qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013**)

3.1.3. UTILISATION D'UN SYSTÈME D'ÉVALUATION ET DE PONDÉRATION DES OFFRES ET APPROBATION PRÉALABLE DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

3.1.3.A. Contexte et constatations

L'article 573.1.0.1.1 de la LCV stipule que dans le cas d'une demande de soumissions liée à des services professionnels pour un contrat comportant une dépense de plus de 25 000 \$, le conseil doit utiliser un système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes.

Afin d'évaluer les offres reçues, un comité de sélection composé d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, doit être formé. Finalement, le contrat est adjugé au soumissionnaire ayant obtenu le meilleur pointage final. Ainsi, tel que nous l'avons mentionné précédemment, il s'agira dans un premier temps d'évaluer la

qualité de l'offre de services, selon des critères préétablis et un pointage attribué à chacun d'eux (grille d'évaluation), afin d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu la note de passage (au moins 70 %). Ladite grille d'évaluation doit au préalable faire l'objet d'une approbation par l'instance appropriée. Quant au prix des offres, il n'entre en ligne de compte que dans une seconde étape.

À la Ville, c'est le comité exécutif qui possède la compétence pour approuver la grille d'évaluation des offres. Généralement, ce pouvoir est exercé dans le contexte d'un dossier décisionnel principalement au moment d'une autorisation de lancement d'appel d'offres.

Parmi notre échantillon (voir l'annexe 4.1), 4 des 12 dossiers d'appels d'offres examinés pour le renouvellement d'ententes d'achats concernaient la réquisition de services professionnels. Or, nos travaux de vérification révèlent que les contrats sous-jacents à ces ententes ont tous été adjugés conformément à l'article 573 de la LCV. Notamment, nous avons pu constater dans tous les cas que la grille d'évaluation avait au préalable fait l'objet d'une approbation par le comité exécutif de la Ville.

3.1.4. APPROBATION DES DOCUMENTS D'APPELS D'OFFRES

3.1.4.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons abordé précédemment, les documents constituant un appel d'offres sont nombreux (p. ex. le devis technique, les clauses particulières, le bordereau de soumission, les instructions aux soumissionnaires, les renseignements complémentaires, l'énoncé des critères d'évaluation et leur définition dans le cas des services professionnels et un *addenda*, s'il y a lieu).

Conséquemment, préalablement au lancement de l'appel d'offres, il importe qu'une surveillance étroite soit exercée de la part des divers intervenants au dossier, en vue de s'assurer que ces documents sont exacts quant à leur contenu et qu'aucun aspect de ceux-ci ne porte à confusion ou est susceptible de nuire à la mise en concurrence des soumissionnaires. Pour les dossiers qu'elle traite, la Direction de l'approvisionnement a donc un rôle important à jouer en vue de certifier que le processus d'adjudication est

conforme aux lois et règlements en vigueur et qu'il favorise un traitement équitable et transparent pour l'ensemble des fournisseurs potentiels.

Selon les renseignements obtenus au sein de la Direction de l'approvisionnement, un agent d'approvisionnement et parfois un conseiller, selon la complexité des cas, sont désignés afin de recueillir, lorsque nécessaire, certains documents provenant des chargés de projet des unités d'affaires concernées (p. ex. le devis technique) et afin de préparer les autres documents sous la responsabilité de la Direction de l'approvisionnement (p. ex. le bordereau de soumission, les clauses générales). Une fois le dossier considéré complet, l'agent d'approvisionnement et, le cas échéant, le conseiller responsable soumettent le dossier à un gestionnaire de cette direction, habituellement un chef de section, afin que ce dernier procède à l'approbation des documents de l'appel d'offres et à l'approbation du lancement (publication) de celui-ci. À cette fin, la Direction de l'approvisionnement préconise l'utilisation d'un formulaire intitulé *Fiche projet* qui, selon sa plus récente version, détaille notamment les principaux renseignements liés au contrat à adjuger (p. ex. l'objet du contrat, le mode d'adjudication nécessaire, le numéro d'appel d'offres, le nom du requérant, l'estimation du coût du contrat). Plus particulièrement, ce formulaire prévoit des champs destinés à recevoir l'approbation (signature) du gestionnaire en autorité, soit « Appel d'offres autorisé par » et « Publication autorisée par », accompagnés de la date à laquelle l'approbation a été consentie, ainsi que de la signature de l'agent d'approvisionnement et, s'il y a lieu, du conseiller affecté au dossier. Un tel formulaire d'approbation doit être consigné dans tous les dossiers d'appels d'offres constitués.

Dans le contexte de la vérification effectuée, nous avons donc voulu nous assurer que les documents d'appels d'offres avaient effectivement fait l'objet d'une approbation par un gestionnaire en autorité préalablement à leur diffusion. De ce fait, l'examen des 12 dossiers d'appels d'offres soutenant le renouvellement des 16 ententes d'achats sélectionnées nous a permis d'observer les faits qui suivent :

- Pour 2 des 12 dossiers d'appels d'offres publics examinés, nous avons constaté que le formulaire *Fiche projet* joint au dossier constitué ne présentait aucune évidence d'approbation des documents d'appels d'offres de la part d'un gestionnaire en autorité. À notre avis, cette approbation est essentielle afin que la Direction de

l'approvisionnement ait l'assurance raisonnable que la sollicitation des marchés s'est effectuée en conformité aux lois et règlements en vigueur et dans le respect des principes d'équité et de transparence véhiculés par la Ville.

- Certains champs prévus dans le formulaire ne sont pas toujours remplis. C'est notamment le cas des renseignements qui suivent : signature de l'agent ou du conseiller responsable du dossier, date de l'approbation, signature de l'inscripteur. En somme, nous constatons que les formulaires ne sont pas toujours remplis de façon uniforme selon le personnel affecté au dossier.
- Bien que le formulaire *Fiche projet* utilisé comporte un champ permettant d'attester de la conformité du dossier d'appel d'offres, il ne renferme aucun renseignement permettant de préciser les principaux aspects du processus d'adjudication ou des documents de l'appel d'offres ayant fait l'objet d'une vérification et d'une approbation de la part des divers intervenants au dossier.

3.1.4.B. Recommandations

Afin d'obtenir l'assurance raisonnable que la sollicitation des marchés s'est effectuée en conformité aux lois et règlements en vigueur et dans le respect des principes d'équité et de transparence véhiculés par la Ville, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de :

- A) prendre les dispositions nécessaires pour réitérer auprès de son personnel l'importance de procéder à la vérification et à l'approbation de l'ensemble des documents d'appels d'offres préalablement à leur lancement, notamment de signer et de dater le formulaire *Fiche projet* prévu à cette fin et de remplir tous les champs prévus audit formulaire de façon à assurer l'uniformité des façons de faire;**
- B) bonifier la présentation du formulaire *Fiche projet* de façon à ce qu'il reflète la signification des approbations obtenues au regard des principaux aspects du processus d'adjudication ou des documents de l'appel d'offres ayant fait l'objet d'une vérification de la part des employés et des gestionnaires affectés au dossier.**

3.1.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

A) « Un mémo sera envoyé à tous les employés. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

B) « La Fiche projet fera l'objet d'un rappel, et une évaluation des dossiers sera faite pour s'assurer du respect de la norme.

Une réévaluation de la fiche sera faite à la suite de l'évaluation. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

3.1.5. PUBLICATION DES AVIS D'APPELS D'OFFRES ET RESPECT DU DÉLAI POUR LA RÉCEPTION DES SOUMISSIONS

3.1.5.A. Contexte et constatations

Pour les contrats comportant une dépense de 100 000 \$ et plus, la règle générale prévue à l'article 573 de la LCV stipule qu'une demande de soumission publique doit être publiée dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ainsi que dans le SÉAO approuvé par le gouvernement. En outre, le délai pour la réception des soumissions ne doit pas être inférieur à 15 jours dans le cas d'un appel d'offres public.

L'examen des dossiers constitués à l'égard des 12 appels d'offres concernant les 16 ententes d'achats sélectionnées nous a permis de constater que les avis ont été, dans tous les cas, publiés conformément à la loi dans un journal et dans le SÉAO. De plus, les délais consentis pour la réception des soumissions étaient conformes aux dispositions législatives en vigueur.

Cependant, dans les années 1990 et plus récemment en 2008 et en 2009, le Québec a conclu des accords de libéralisation des marchés avec le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires canadiens. Ces accords, dont l'objectif est d'ouvrir les marchés pour favoriser la mise en concurrence, s'appliquent, à partir de certains seuils de dépenses et en fonction du type de contrat, aux soumissions publiques des municipalités et des organismes municipaux et doivent faire l'objet d'une inscription au SÉAO au moment de la publication des contrats. Les principaux accords potentiellement applicables et examinés au regard des contrats sous-jacents au renouvellement des ententes composant notre sélection sont :

- ACI : Accord sur le commerce intérieur concernant l'ensemble des provinces et des territoires du Canada rendu applicable aux organismes municipaux du Québec le 1^{er} juillet 1999;
- ACCQO : Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario entré en vigueur le 1^{er} octobre 2009;
- AQNB : Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick en vigueur et applicable aux municipalités depuis le 2 décembre 2008, à l'exception des contrats de construction de 100 000 \$ à 250 000 \$ qui eux sont devenus applicables aux municipalités à compter du 30 juin 2009.

Or, à la lumière des dossiers examinés, nous avons constaté que la Direction de l'approvisionnement a inscrit au SÉAO les accords applicables à l'exception de l'AQNB. En effet, des 12 dossiers d'appels d'offres examinés, l'AQNB était manquant pour 9 d'entre eux, alors que, pour les 3 autres, l'accord n'était pas en vigueur au moment de la publication des appels d'offres. Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés, il a toujours été pratique courante au sein de la Direction de l'approvisionnement d'inscrire au SÉAO l'ACCQO et l'ACI au moment d'une demande de soumission publique. Il nous a été mentionné que cette pratique s'exerce depuis la mise en fonction du SÉAO le 1^{er} juin 2004 et que cela se faisait même auparavant, du temps où le système électronique d'appels d'offres « MERX » devait être utilisé. Toutefois, en ce qui concerne l'AQNB, il semble que l'absence d'inscription au SÉAO soit attribuable à une omission.

En décembre 2011, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, la Direction de l'approvisionnement a entrepris des démarches afin de faire valider, auprès du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, la conformité de la pratique adoptée quant à l'inscription des accords de libéralisation des marchés au SÉAO. À la suite des questions adressées par courriel à un avocat de ce service, la Direction de l'approvisionnement s'est fait répondre qu'aucun accord de libéralisation des marchés n'était applicable aux municipalités et que, dans les circonstances, la mention « aucun accord applicable » devrait être indiquée au SÉAO.

Nous avons été surpris de la teneur des renseignements communiqués, d'autant plus que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) diffuse une tout autre interprétation de l'application desdits accords de libéralisation des marchés.

En effet, il est d'une part possible de consulter dans le site Internet du MAMROT un tableau intitulé *Régime général concernant l'octroi des contrats municipaux*, lequel a été révisé le 8 novembre 2011. Ce tableau indique assez clairement que les accords de libéralisation dont nous avons fait état précédemment s'appliquent aux municipalités et aux organismes municipaux. De plus, un tableau similaire est également accessible dans le site Internet du Conseil du trésor.

D'autre part, le MAMROT a également publié dans son site Internet (onglet « Gestion contractuelle et éthique », section « Rapports de vérification et plaintes », sous-section « Rapports de vérification ») des rapports illustrant les résultats de vérifications entreprises concernant le processus suivi pour l'attribution des contrats au sein de diverses municipalités et organismes municipaux. Or, dans de récents rapports produits concernant notamment la Ville de Saint-Constant (février 2012), la Ville de Saint-Jérôme (juin 2011), la Ville de Sainte-Anne-des-Plaines (mai 2011), pour ne nommer qu'eux, le MAMROT mentionne, en référant à l'article 573 de la LCV, que les demandes de soumissions de ces villes doivent faire l'objet d'inscriptions appropriées au SÉAO au regard de tous les accords de libéralisation des marchés qui s'appliquent aux contrats concernés. D'ailleurs, dans tous ces rapports, le MAMROT parle « d'application » des accords de libéralisation des marchés au domaine municipal. Le rapport de février 2012 concernant la Ville de Saint-Constant fait même référence à la Direction des affaires juridiques du MAMROT pour appuyer sa position quant à la nécessité de cocher les accords appropriés au moment de l'inscription d'un appel d'offres au SÉAO.

Force nous est donc de constater que les renseignements récemment obtenus par la Direction de l'approvisionnement en provenance du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière sèment la confusion et laissent subsister un doute important compte tenu de l'interprétation contraire véhiculée par le MAMROT au regard de l'applicabilité des accords de libéralisation des marchés aux municipalités.

À notre avis, il y aurait lieu d'obtenir des éclaircissements et des validations supplémentaires sur la question de l'application des accords de libéralisation des marchés pour la Ville de façon à dissiper tout doute quant à la procédure à suivre au moment de la publication des appels d'offres dans le SÉAO, et pour qu'ultimement le processus assure la mise en concurrence pleine et entière de l'ensemble des fournisseurs potentiels.

3.1.5.B. Recommandations

Afin qu'aucun doute ne subsiste quant à la procédure à suivre au moment de l'inscription d'un appel d'offres au système électronique d'appel d'offres et pour favoriser la mise en concurrence de l'ensemble des fournisseurs potentiels, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement d'entreprendre les démarches qu'elle jugera appropriées pour obtenir les éclaircissements et les validations supplémentaires sur la question de l'application des accords de libéralisation des marchés à la Ville.

3.1.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Cette recommandation nous demande d'aller à l'encontre d'une opinion juridique des services juridiques de la Ville ou de la contester. Or, avec tout le respect que nous avons pour les recommandations qui nous sont faites, nous ne croyons pas qu'il soit de notre devoir de rechercher une opinion contraire à la position de notre service juridique.

Notre action consistera donc à adresser cette recommandation au directeur principal du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. » (Échéancier prévu : avril 2012)

3.1.6. PROCÉDURE D'OUVERTURE DES SOUMISSIONS

3.1.6.A. Contexte et constatations

En vertu de l'article 573, paragraphe 4 de la LCV, toutes les soumissions reçues doivent être ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que pour chacun des 12 dossiers d'appels d'offres examinés, un procès-verbal d'ouverture des soumissions a été rédigé et signé par le personnel de la Direction du greffe. Ces procès-verbaux attestent de la présence de deux témoins au moment de l'ouverture des soumissions.

3.1.7. FORMATION DES COMITÉS DE SÉLECTION ET ÉVALUATION INDIVIDUELLE DES SOUMISSIONS

3.1.7.A. Contexte et constatations

En matière d'adjudication de contrats liés à la fourniture de services professionnels, l'article 573.1.0.1.1 de la LCV stipule, entre autres, que le conseil doit former un comité de sélection composé d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit évaluer individuellement chaque soumission sans en connaître le prix. Tel que nous l'avons mentionné dans la section 3.1.3, cette évaluation doit s'effectuer en utilisant un système d'évaluation (critères d'évaluation) et de pondération préalablement autorisé par le comité exécutif de la Ville. De plus, l'analyse individuelle des soumissions doit s'effectuer sans qu'elles soient comparées entre elles. À cet effet, selon les renseignements obtenus du gestionnaire rencontré à la Direction de l'approvisionnement, l'agent d'approvisionnement responsable d'un dossier d'appel d'offres fournit des explications aux membres du comité de sélection sur la façon d'effectuer l'analyse des soumissions. Par la suite, tel que le prévoit la Politique de gestion contractuelle de la Ville (article 1.2), tous les membres du comité doivent signer un engagement solennel attestant leur impartialité et l'absence de tout conflit ou apparence de conflit d'intérêts avant leurs délibérations.

Afin de mieux encadrer la démarche d'approvisionnement en matière de services professionnels, la Direction de l'approvisionnement s'est également dotée de guides de référence, notamment :

- Le *Guide de référence en matière d'octroi et de gestion de contrats de services professionnels*, mars 2011;
- Le *Guide de référence des systèmes de pondération et d'évaluation, des comités de sélection et des comités techniques*, mars 2011.

Or, en plus des règles prévues à l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, ces guides prévoient d'autres critères à respecter en vue de la formation des comités de sélection selon que la valeur des contrats à adjuger se situe de 25 000 \$ à 500 000 \$ ou qu'elle est de plus de 500 000 \$. Plus particulièrement pour les contrats de plus 500 000 \$, correspondant à ceux de notre échantillon, les critères applicables sont les suivants :

- Le comité doit être formé d'une majorité de cadres lorsque le contrat comporte l'octroi d'honoraires de plus de 1 M\$, et l'un d'entre eux doit être un cadre de direction;
- Au moins un cadre doit provenir d'un service ou d'un arrondissement autre que celui directement intéressé par le contrat;
- Il ne doit pas y avoir de lien hiérarchique entre les membres du comité;
- Le chargé de projet ne peut faire partie du comité, même à titre d'observateur.

Selon le fonctionnement interne établi à la Ville, la proposition de composition des membres du comité de sélection doit, une fois déterminée, faire l'objet d'une approbation par le directeur général associé du SCARM.

C'est donc dans l'optique de vérifier le respect de l'ensemble de ces critères prévus à la LCV et aux guides de référence de la Direction de l'approvisionnement que nous avons examiné les quatre dossiers d'appels d'offres liés à des services professionnels composant notre échantillon. De plus, un autre dossier d'appel d'offres, parmi les 12 de notre sélection, lié cette fois à des services généraux (autres que professionnels), a également été examiné, du fait qu'un système de pondération facultatif (non obligatoire en vertu de la LCV) a été utilisé et qu'un comité de sélection a été formé. Les résultats de l'examen effectué révèlent les faits qui suivent :

- Les exigences de la LCV relativement au nombre de membres nécessaires pour la formation d'un comité de sélection et à l'interdiction pour un membre du conseil de siéger à un tel comité ont été respectées, de même que les critères établis dans les guides de référence produits par la Direction de l'approvisionnement;
- Le travail d'analyse que réalise la Direction de l'approvisionnement en vue d'assurer le respect de l'application de l'ensemble des critères prévus à la LCV et aux guides de référence est documenté depuis 2007;

- La procédure interne actuelle pour l'autorisation de la formation du comité de sélection est ratifiée au moment de l'octroi du contrat par l'instance concernée.

Par ailleurs, pour ce qui est de l'engagement solennel que doivent signer tous les membres du comité de sélection en vue d'attester leur impartialité et l'absence de tout conflit ou apparence de conflit d'intérêts préalablement aux délibérations visant l'analyse individuelle des soumissions reçues, nous avons pu constater la conformité du processus pour quatre des cinq dossiers examinés, selon que la procédure établie était en vigueur au moment où ces appels d'offres ont été lancés. Ainsi, malgré les recherches effectuées par des représentants de la Direction de l'approvisionnement, il s'est avéré impossible, pour un des dossiers examinés, de démontrer l'existence d'un formulaire dûment rempli et signé par les membres du comité de sélection. Bien qu'il puisse s'agir d'une situation fortuite à l'issue de laquelle le document se serait égaré, nous croyons néanmoins pertinent que la Direction de l'approvisionnement instaure un outil de contrôle (p. ex. une liste de vérification) lui permettant de s'assurer que tous les documents et attestations nécessaires en soutien au processus d'adjudication des contrats auront été obtenus et consignés au dossier.

Dans un même ordre d'idées, en ce qui concerne l'évaluation individuelle de chaque soumission reçue, nos travaux de vérification ne nous ont pas permis de corroborer qu'elle avait été effectuée étant donné l'absence de pièces justificatives. En effet, on ne trouve aux dossiers aucune attestation écrite qui aurait permis de témoigner du respect des règles de fonctionnement édictées dans la LCV.

Conséquemment, nous croyons que la documentation exhaustive de tous les aspects liés à un dossier d'appel d'offres permettrait, dans l'éventualité où une contestation judiciaire surviendrait, de démontrer le respect de la conformité aux lois et règlements en vigueur ainsi que l'impartialité du processus d'évaluation des soumissions.

3.1.7.B. Recommandations

En vue de s'assurer que les dossiers d'appels d'offres constitués dans le contexte du processus d'adjudication des contrats de services professionnels (ou généraux) permettent de démontrer le respect des règles de fonctionnement

édictees dans la *Loi sur les cités et villes*, et des règles de régie interne instaurées par la Ville, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de :

- se doter d'un outil de contrôle permettant de s'assurer que tous les documents et les attestations qui sont nécessaires ont été obtenus et consignés au dossier, notamment en ce qui concerne le formulaire d'engagement solennel que doivent signer tous les membres du comité de sélection;
- s'assurer par une attestation écrite que les soumissions reçues ont fait l'objet d'une évaluation individuelle par les membres du comité de sélection, et ce, sans en connaître le prix, comme stipulé dans la *Loi sur les cités et villes*.

3.1.7.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« *Revue de la procédure de fermeture des dossiers. (Échéancier prévu : juin 2012)*

*Les directives données au comité de sélection seront modifiées, et un nouveau formulaire sera mis en place pour recueillir une affirmation solennelle de conformité. »
(Échéancier prévu : juin 2012)*

3.2. UTILISATION DES ENTENTES ET SURVEILLANCE DES PRIX FACTURÉS

Afin d'examiner la situation relativement à l'utilisation des ententes d'achats par les unités d'affaires de la Ville ainsi que la surveillance des prix facturés par les fournisseurs dans le contexte de ces ententes d'achats, nous avons retenu un échantillon de 6 ententes (voir le tableau 1) parmi les 16 faisant partie de notre sélection. Ces six ententes ont été sélectionnées de façon aléatoire en s'assurant toutefois de couvrir des contrats d'approvisionnement en biens et des contrats de services professionnels.

Tableau 1 – Ententes d'achats retenues (6) parmi les 16 sélectionnées

| Numéro d'appel d'offres | Nature du contrat | |
|-------------------------|--|---|
| | Approvisionnement en biens | Services professionnels |
| 07-10322 | Accumulateurs pour véhicules et appareils du parc motorisé | |
| 07-10559 | | Services d'interprétation et de traduction judiciaire à la cour municipale |
| 09-11085 | | Soutien aux arrondissements et aux services centraux pour offrir un programme d'aide aux employés |
| 10-11423 | Ordinateurs de table, ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés | |
| 11-11530 | Enrobés bitumineux | |
| 11-11666 | Sel de déglçage | |

La vérification de ces aspects plus opérationnels a été réalisée auprès des cinq unités d'affaires suivantes :

- Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière : Section du greffe, de la Division du greffe de la cour municipale, relevant de la Direction des services judiciaires;
- SCARM : Division de la gestion du parc de véhicules de la Direction du matériel roulant et des ateliers;
- Arrondissement de Verdun : Division des ressources financières relevant de la Direction d'arrondissement et Division des immeubles, du matériel roulant et de l'approvisionnement relevant de la Direction des travaux publics;
- Arrondissement d'Outremont : Division des ressources financières et matérielles relevant de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens;
- Arrondissement du Sud-Ouest : Division des ressources financières, matérielles et immobilières relevant de la Direction des services administratifs.

3.2.1. UTILISATION DES ENTENTES D'ACHATS PAR LES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.A. Contexte et constatations

La Ville favorise la mise en commun des besoins pour obtenir les biens et services nécessaires. En concluant des ententes d'achats pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires, la Ville favorise ainsi la constance et la facilité d'approvisionnement tout en permettant à tous d'obtenir les meilleurs prix et ultimement de contribuer à la réalisation d'économies d'échelle. D'ailleurs, la nouvelle Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal (adoptée en octobre 2011) prévoit ceci à l'article 7.2 : « *Toutes les unités ont l'obligation de recourir aux ententes-cadres, tant par souci d'équité envers les adjudicataires des ententes, de contrôle de la progression des coûts des prochaines soumissions et de crédibilité de la Ville auprès des marchés.* » La Direction de l'approvisionnement est l'unité administrative désignée afin de solliciter les marchés et de conclure, auprès des fournisseurs conformes, des ententes d'achats. Ces dernières doivent être utilisées par les arrondissements et les services centraux lorsqu'ils se procurent des biens et services communs nécessaires à leurs opérations.

En fonction des six ententes sélectionnées pour la réalisation de cette portion de nos travaux de vérification, nous avons voulu nous enquerir de la mesure avec laquelle les unités d'affaires visées se prévalaient des ententes sélectionnées lorsque celles-ci concernaient les acquisitions nécessaires dans le contexte de leurs opérations courantes.

Or, nos travaux nous ont permis d'observer que les unités d'affaires utilisaient les ententes d'achats que nous avons sélectionnées à l'occasion de notre vérification, à l'exception des arrondissements de Verdun et d'Outremont qui n'utilisaient pas certaines d'entre elles. En effet, nous constatons que ces deux arrondissements n'utilisent pas l'entente d'achats liée aux accumulateurs (batteries) pour véhicules et appareils du parc motorisé (appel d'offres 07-10322) et que l'arrondissement de Verdun n'utilise pas non plus l'entente concernant l'acquisition d'ordinateurs de table, d'ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés (appel d'offres 10-11423). Selon le cas, ces unités d'affaires s'approvisionnent plutôt auprès de fournisseurs avec lesquels aucune entente d'achats collective n'a été conclue. Selon les renseignements

obtenus des personnes jointes au sein de ces deux arrondissements, une telle situation s'expliquerait par une méconnaissance des ententes d'achats négociées par la Ville.

À la suite de notre intervention, un représentant de l'arrondissement de Verdun nous a informés d'une comparaison qu'il avait effectuée entre les prix obtenus d'un fournisseur externe et ceux conclus à l'entente d'achats de la Ville concernant les accumulateurs pour véhicules et appareils du parc motorisé. Les résultats de la comparaison ont permis de mettre en évidence que les achats réalisés en 2011 auprès d'un fournisseur externe pour 78 accumulateurs ont coûté à l'arrondissement 2 576,94 \$ (26 %) de plus que si ces mêmes types d'accumulateurs avaient été acquis dans le contexte de l'entente d'achats en vigueur à la Ville. Des économies auraient donc été générées par l'utilisation de l'entente d'achats.

Du côté de l'arrondissement d'Outremont, nous avons obtenu de ce dernier un échantillon de cinq factures liées à des achats effectués auprès d'un fournisseur externe, également pour des accumulateurs de véhicules et appareils du parc motorisé. Or, à la suite de l'examen de ces factures, nous avons constaté que l'une d'elles présentait un produit similaire à ceux figurant dans l'entente d'achats. En comparant le prix payé à celui de l'entente d'achats, on constate une fois de plus que l'arrondissement aurait pu payer 24 % moins cher. Nous remarquons d'ailleurs que ce fournisseur est situé à environ 25 kilomètres du lieu des activités de l'arrondissement alors que celui de l'entente d'achats est localisé environ 8 kilomètres plus près du lieu des activités de cet arrondissement. Les heures d'ouverture des deux fournisseurs sont comparables.

Pour ce qui est de l'entente d'achats concernant l'acquisition d'ordinateurs de table, d'ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés, l'examen des factures échantillonnées au sein de l'arrondissement de Verdun ne nous a pas permis de repérer l'acquisition de produits en tous points équivalents à ceux figurant dans l'entente.

3.2.1.B. Recommandations

Afin que la Ville puisse bénéficier d'économies d'échelle, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour réitérer auprès de l'ensemble des unités d'affaires l'existence des ententes d'achats négociées et l'obligation d'y recourir pour les achats en biens et services, et ce, conformément à ce qui est stipulé à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal adoptée en octobre 2011.

Pour les mêmes raisons, nous recommandons également aux arrondissements de Verdun et d'Outremont de réitérer auprès de leurs employés l'importance et l'obligation d'utiliser l'ensemble des ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement.

3.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**

« Nous avons déjà mis en place un bulletin. De plus, le site intranet contient un lien pour accéder à ces bulletins. Un rappel à tous sera envoyé pour souligner l'importance de lire les bulletins Info-achats. » (**Échéancier prévu : mai 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DE VERDUN**

« Des instructions ont été données à nos acheteurs de pièces mécaniques et d'équipements informatiques à l'effet d'utiliser les ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement pour les produits et services ayant les caractéristiques prévues auxdites ententes. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Une note a été adressée à tout le personnel de l'arrondissement de Verdun pour lui rappeler de se conformer à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal adoptée en octobre 2011 et de privilégier l'utilisation des ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

- **ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT**

« Le directeur des Travaux publics a rappelé à son équipe la nécessité d'utiliser les ententes d'achats. (**Échéancier prévu : mars 2012**)

Cet aspect du rapport du Vérificateur général a été soulevé par le directeur de l'arrondissement au cours de la dernière réunion du comité de direction élargi. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Envoi d'un rappel de procédures à tous les employés quant à l'utilisation des ententes d'achats. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

3.2.2. SURVEILLANCE DES PRIX FACTURÉS

3.2.2.A. Contexte et constatations

Lorsque des achats sont réalisés dans le contexte des ententes d'achats conclues, la Direction de l'approvisionnement, à titre de gestionnaire responsable des ententes d'achats négociées, ainsi que les diverses unités d'affaires, qui utilisent ces ententes d'achats pour l'acquisition de biens ou de services, doivent effectuer une surveillance des prix facturés, afin de s'assurer que ceux-ci correspondent aux conditions à l'égard desquelles le fournisseur a remporté le contrat.

Afin de nous assurer que les prix subséquemment facturés aux unités d'affaires de la Ville correspondent à ceux conclus dans les ententes d'achats, nous avons procédé, à partir des mêmes six ententes d'achats mentionnées dans la section précédente (voir le tableau 1), à l'examen d'un échantillon de 60 factures réparties au sein des unités d'affaires suivantes :

- Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière : Section du greffe, de la Division du greffe de la cour municipale, relevant de la Direction des services judiciaires (5 factures).
- SCARM : Division de la gestion du parc de véhicules de la Direction du matériel roulant et des ateliers (5 factures). Précisons que cette direction voit à l'achat des accumulateurs (batteries) dans le contexte de l'entretien des véhicules des unités d'affaires de la Ville qui sollicitent ses services.

- Arrondissement de Verdun : Division des ressources financières relevant de la Direction d'arrondissement et Division des immeubles, du matériel roulant et de l'approvisionnement relevant de la Direction des travaux publics (14 factures).
- Arrondissement d'Outremont : Division des ressources financières et matérielles de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens (20 factures).
- Arrondissement du Sud-Ouest : Division des ressources financières, matérielles et immobilières de la Direction des services administratifs (16 factures).

L'examen effectué nous a permis de constater que les prix facturés correspondaient aux prix fixés dans les ententes d'achats. Aucune irrégularité n'est donc à signaler.

3.3. MISE À JOUR DES OUTILS DE RECHERCHE ET DE CONSULTATION DES ENTENTES D'ACHATS

3.3.A. Contexte et constatations

La Direction de l'approvisionnement met à la disposition des unités d'affaires de la Ville deux outils de recherche permettant aux utilisateurs de repérer et de consulter les différentes ententes d'achats en vigueur. Ces outils sont accessibles dans l'intranet de la Direction de l'approvisionnement. L'un d'eux consiste en un index alphabétique intitulé « Index des produits et des services » permettant de rechercher par mots clés (p. ex. « accumulateur pour véhicules et appareils » se trouve sous la lettre « A », « sel de déglçage » est indexé sous la lettre « S ») l'existence d'une entente d'achats et son numéro correspondant. L'autre outil, intitulé « Moteur de recherche des ententes d'achat », permet également de trouver une entente et d'en consulter le contenu (p. ex. la liste de prix pour les produits ou services ayant fait l'objet de l'appel d'offres, la modalité de livraison). Plus particulièrement, ce moteur de recherche offre la possibilité de trouver une entente soit par son numéro (p. ex. 408569), soit par le nom du produit ou du service (p. ex. sel de déglçage, traduction), soit par le nom du fournisseur (p. ex. entreprise XYZ).

Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés au sein de la Direction de l'approvisionnement, toutes les ententes d'achats intégrées à l'index alphabétique

devraient également se trouver dans le moteur de recherche et vice versa. Dans le contexte de nos travaux de vérification, nous avons donc entrepris de tester cette correspondance entre les deux outils de recherche existants.

Or, les tests effectués révèlent que l'index alphabétique comprend des ententes qui n'existent pas dans le moteur de recherche et vice versa. Plus précisément, nous avons constaté que les numéros correspondant à 35 ententes d'achats figurant à l'index alphabétique étaient inexistantes lorsque la recherche s'effectuait plutôt dans le moteur de recherche. Après vérification auprès d'un employé de la Direction de l'approvisionnement, nous constatons que l'index de recherche en question n'est pas nécessairement à jour et qu'il peut contenir des numéros correspondant à des ententes qui ne sont plus en vigueur.

Inversement, en cherchant un numéro d'entente à partir du moteur de recherche, il nous a été possible de constater que 11 de celles qui y figuraient étaient introuvables dans l'index alphabétique. Selon les explications obtenues d'un gestionnaire au sein de cette même direction, il est possible que l'opération manuelle nécessaire à la création des différents mots clés devant être intégrés à l'index alphabétique accuse un retard.

À notre avis, en considérant qu'il existe près de 400 ententes d'achats négociées et qu'il est par conséquent peu probable qu'un produit faisant partie des besoins courants des unités d'affaires n'y soit pas visé, cette non-concordance des outils de recherche pourrait induire en erreur les utilisateurs au sein des unités d'affaires de la Ville qui, selon l'outil de recherche choisi, ne trouveraient pas d'entente d'achats négociée pour le produit ou le service recherché et s'approvisionneraient auprès d'un autre fournisseur. De plus, dans l'optique où la nouvelle Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal (adoptée en octobre 2011) stipule que toutes les unités d'affaires de la Ville ont l'obligation de recourir aux ententes d'achats négociées, il est d'autant plus important que tous les outils de recherche permettant d'en repérer l'existence soient maintenus à jour, afin d'éviter toute confusion et d'en favoriser l'utilisation.

3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de prendre les dispositions nécessaires afin que l'ensemble des outils de recherche et de consultation des ententes d'achats accessibles dans l'intranet de la Ville soit maintenu à jour en mode continu.

3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Dans le but de gérer et d'organiser le flux de renseignements publiés dans l'intranet, un comité de pilotage a été mis sur pied en 2010. L'objectif de ce comité est de faire de l'intranet un outil de gestion et de partage de renseignements fiables et à jour.

La restructuration de la fonction "approvisionnement" et les nombreux défis qu'elle comporte ont fait en sorte que le comité s'était attardé à d'autres enjeux au cours de l'année 2011.

La première action qui sera entreprise pour la mise à jour de l'intranet sera la relance des activités de ce comité en tenant compte des enjeux actuels de la Direction de l'approvisionnement. Une fois le comité remis sur pied, les membres pourront se consulter pour planifier la suite des actions à entreprendre, déterminer des responsables pour chacune de ces actions et concevoir un calendrier de réalisations.
(Échéancier prévu : avril 2012)

Les documents sont déjà tous révisés et classés selon les besoins soit de retrait, soit de mise à jour, soit de maintien, et un plan d'action sera mis de l'avant pour faire le travail et le suivi. » **(Échéancier prévu : septembre 2012)**

4. ANNEXE

4.1. DÉTAIL DE L'ÉCHANTILLON DES ENTENTES D'ACHATS EXAMINÉES

Tableau A – Détail des 16 ententes d'achats de l'échantillon utilisé pour notre vérification

| Numéro d'appel d'offres | Nombre d'ententes par appel d'offres | Montant de l'entente | Durée de l'entente | Année d'adjudication | Nature du contrat | | |
|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------|--------------------|----------------------|--|---|---|
| | | | | | Approvisionnement en biens | Services professionnels | Services généraux |
| 07-10322 | 1 | 0,5 M\$ | 5 ans | 2007 | Accumulateurs pour véhicules et appareils du parc motorisé | | |
| 07-10559 | 1 | 1,9 M\$ | 5 ans | 2007 | | Services d'interprétation et de traduction judiciaire à la cour municipale | |
| 08-10848 | 1 | 2,6 M\$ | 6 ans | 2008 | | Rétention d'une firme en actuariat-conseil – assurance collective | |
| 09-10905 | 1 | 0,6 M\$ | 3 ans | 2009 | Fourniture d'huiles et de lubrifiants d'équipements motorisés | | |
| 09-11085 | 1 | 2,8 M\$ | 3 ans | 2009 | | Soutien aux arrondissements et aux services centraux pour offrir un programme d'aide aux employés | |
| 10-11246 | 2 (2 fournisseurs) | 0,65 M\$ et 0,68 M\$ | 3 ans | 2010 | Sacs de recyclage, bacs de récupération et bacs roulants | | |
| 10-11285 | 1 (1 fournisseur) | 0,9 M\$ | 3 ans | 2010 | Fourniture de chaux hydratée pour les usines de production d'eau | | |
| 10-11423 | 1 | 4,2 M\$ | 2,5 ans | 2010 | Ordinateurs de table, ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés | | |
| 11-11530 | 1 | 1,5 M\$ | 1 an | 2011 | Enrobés bitumineux | | |
| 11-11559 | 4 (4 fournisseurs) | 9,2 M\$ (2,3 M\$ x 4) | 4,7 ans | 2011 | | Services d'huissier de justice | |
| 11-11599 | 1 | 2,4 M\$ | 3 ans | 2011 | | | Fourniture de main-d'œuvre et de matériel relativement à l'entretien ménager du Biodôme de Montréal |
| 11-11666 | 1 | 6,3 M\$ | 6 mois | 2011 | Sel de déglçage | | |
| 12 appels d'offres | 16 ententes d'achats | | | | | | |

V.10.

Respect de la conformité aux lois et règlements



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 363 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 365 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 366 |
| 3.1. | Mise en application de l'encadrement administratif..... | 366 |
| 3.2. | Constitution du répertoire des lois et règlements..... | 371 |
| 3.3. | Évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements et des risques de non-conformité..... | 385 |
| 3.4. | Mécanismes de suivi et de communication des modifications législatives et réglementaires..... | 405 |
| 3.5. | Reddition de comptes liée à la certification de la conformité réglementaire..... | 414 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|---------|--|-------|--|
| CDN–NDG | Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce | DSTI | Direction des stratégies et des transactions immobilières |
| CSEM | Commission des services électriques de Montréal | SCARM | Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles |
| DEDD | Direction de l'environnement et du développement durable | | |

V.10. RESPECT DE LA CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS

1. INTRODUCTION

La mise en place de mesures visant à encadrer le respect de la conformité aux lois et règlements fait partie intégrante des saines pratiques de gestion des risques et de bonne gouvernance. Les municipalités, de par la diversité de leurs activités et des services offerts aux citoyens, sont confrontées à une multitude de lois et de règlements qui accroissent les risques de non-conformité, soit les risques qu'elles dérogent à des obligations découlant de lois et de règlements.

En effet, qu'il s'agisse de la gestion des axes routiers, des ponts et des tunnels, de l'aménagement des parcs, du matériel roulant, des immeubles, de la délivrance des permis ou encore de la gestion des aspects liés à l'environnement et au développement durable, pour ne nommer que ces champs de responsabilité, un nombre considérable de lois et de règlements interviennent dans la gestion quotidienne des opérations de la Ville de Montréal (la Ville). La quantité et l'importance de plusieurs de ces lois et règlements commandent le maintien des connaissances ainsi qu'une surveillance étroite de la part de l'ensemble des intervenants municipaux concernés de façon à réduire les risques pouvant résulter d'une non-conformité (p. ex. les pertes financières, l'atteinte à la sécurité publique, les poursuites judiciaires, l'insatisfaction des citoyens, l'atteinte à l'image de marque de la Ville).

En 2004, à la suite de préoccupations signifiées par le Bureau du vérificateur de la Ville, qui déplorait, au moment de la préparation des états financiers 2003, de n'avoir pu consulter un répertoire complet de toutes les lois et règlements auxquels la Ville est assujettie, ni de liste de procédures ou de responsables désignés pour en assurer le respect, un mandat a été confié à la direction du Service des affaires corporatives¹ afin qu'il mette en place des mesures permettant de pallier les préoccupations soulevées. Dès ce moment, des actions ont été entreprises en vue d'instaurer les bases d'un processus devant ultimement mener à la production d'une déclaration de conformité

¹ Ce service n'existe plus. La plupart des directions de ce service relèvent aujourd'hui du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière.

aux lois et règlements. En vue de la mise en place du processus préconisé, les services centraux ont d'abord été ciblés afin qu'ils dressent le répertoire des lois et règlements régissant leurs activités et qu'ils procèdent à l'évaluation du niveau de risque pouvant découler d'une non-conformité compte tenu du degré de maîtrise d'application de ces lois et règlements.

Le 23 août 2007, à la suite d'une approbation reçue du directeur général de la Ville, le premier encadrement administratif intitulé « Conformité aux lois et règlements » entre en vigueur. Sous la responsabilité du Service des affaires corporatives, il se compose d'une directive, d'une procédure et de guides.

Cet encadrement administratif, dont le champ d'application ne vise alors que les services municipaux centraux, suggère, par l'intermédiaire de ses guides, des outils de travail en ce qui a trait à :

- la constitution et la mise à jour fréquente d'un répertoire de lois et règlements;
- la détermination du degré de maîtrise et d'évaluation des risques entourant le respect des lois et règlements (fiche descriptive et grille d'analyse des risques).

De façon plus formelle, il détermine, sous une forme prescrite, le mécanisme de reddition de comptes annuelle au directeur général. Par conséquent, les directeurs de chacun des services centraux ont l'obligation de produire et d'acheminer annuellement au directeur général un certificat de conformité par lequel ils attestent que leur unité d'affaires respecte les lois et règlements qui régissent ses champs de responsabilité.

Concurremment, dans un souci d'englober l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, les travaux se poursuivent. En 2008, des démarches sont entreprises en vue d'amorcer un processus analogue au sein des arrondissements. Un groupe de travail composé des secrétaires d'arrondissement de quatre arrondissements est alors formé dans l'objectif qu'un répertoire de l'ensemble des lois et règlements régissant les activités réalisées dans les arrondissements soit confectionné. En mars 2009, les travaux sont achevés.

À l'automne 2009, des représentants désignés par le Service des affaires corporatives organisent quatre séances d'information auxquelles tous les arrondissements sont conviés. Au cours de ces séances d'information, le répertoire constitué par le groupe de travail est remis aux représentants d'arrondissement, lesquels sont invités à en prendre connaissance et à y ajouter, au besoin, les lois et règlements s'appliquant particulièrement à leur situation. De plus, les outils de travail suggérés à l'encadrement administratif de 2007, au regard de la détermination du degré de maîtrise et d'évaluation des risques entourant le respect des lois et règlements, leur sont présentés et expliqués afin qu'ils puissent, à leur tour, entreprendre le travail.

Subséquent, le 10 octobre 2010, le directeur général de la Ville approuve l'entrée en vigueur d'un nouvel encadrement administratif portant sur le même sujet, soit la conformité aux lois et règlements, lequel remplace celui de 2007. Bien que son contenu soit essentiellement similaire à celui de 2007, nous constatons que le champ d'application vise dorénavant, en plus des services centraux, tous les arrondissements de la Ville ainsi que certains organismes. L'encadrement désigne maintenant la Direction générale de la Ville comme responsable de sa rédaction, de son implantation et de son évaluation.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Nos travaux de vérification avaient pour objectif d'évaluer la mesure avec laquelle les unités d'affaires de la Ville et certains organismes effectuent la gestion des différentes activités sous leur responsabilité dans un souci du respect de la conformité aux lois et règlements qui les régissent et qu'ils en rendent compte.

Plus particulièrement, nous avons voulu nous enquérir de l'existence d'un répertoire complet et à jour des lois et règlements régissant les activités des unités d'affaires visitées, des dispositions prises en vue d'évaluer périodiquement le degré de maîtrise de ces lois et règlements compte tenu de l'importance des risques sous-jacents à la concrétisation d'une non-conformité, des mécanismes de suivi, d'analyse et de communication instaurés en vue d'informer le personnel lorsque des modifications législatives et réglementaires surviennent et, finalement, des mécanismes de reddition

de comptes prévus afin d'attester que les entités vérifiées ont pris les moyens raisonnables pour assurer le respect de la conformité aux lois et règlements.

Nos travaux de vérification ont été concentrés auprès de sept unités d'affaires et d'un organisme :

- Service du développement et des opérations : Direction de l'environnement et du développement durable (DEDD);
- Service de l'eau : Direction de l'eau potable;
- Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles (SCARM) : Direction des immeubles;
- Arrondissement de Lachine : Direction des travaux publics;
- Arrondissement de Montréal-Nord : Direction des travaux publics;
- Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (CDN–NDG) : Direction des travaux publics;
- Arrondissement du Plateau-Mont-Royal : Direction des travaux publics;
- Commission des services électriques de Montréal (CSEM).

Ces travaux amorcés au printemps 2011 ont principalement porté sur l'année 2010, mais ils ont également tenu compte des renseignements qui nous ont été transmis et communiqués jusqu'au 12 août 2011. Pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été considérées.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. MISE EN APPLICATION DE L'ENCADREMENT ADMINISTRATIF

3.1.A. Contexte et constatations

La Direction générale de la Ville définit les encadrements administratifs comme étant « *un des principaux véhicules utilisés par l'administration municipale afin de communiquer et promouvoir sa philosophie de gestion. [...] Les encadrements administratifs visent à faciliter l'atteinte des objectifs de l'organisation et appuyer la gestion des risques auxquels elle fait face tout en permettant aux employés de*

comprendre ce qui est attendu d'eux et de connaître l'étendue de leur liberté d'action². »

Dans cette optique, avec l'adoption d'un encadrement administratif traitant particulièrement de la conformité aux lois et règlements, nous constatons que la Ville a pris les mesures nécessaires afin de doter l'administration municipale d'orientations et d'une marche à suivre pour lui permettre d'évaluer la mesure avec laquelle le respect de la conformité aux lois et règlements est assuré au sein de chacune des unités d'affaires.

Cet encadrement administratif intitulé « Conformité aux lois et règlements » établit le processus auquel sont assujetties les différentes unités d'affaires de la Ville et les organismes visés. Essentiellement, ce processus gravite autour de ces quatre principaux éléments :

- La constitution et la mise à jour fréquente d'un répertoire des lois et règlements qui régissent les activités;
- L'évaluation du degré de maîtrise des principaux éléments de ces lois et règlements (à l'aide d'un outil de travail intitulé « Fiche descriptive »);
- La prise en compte du niveau de risque lié à une non-conformité à ces lois et règlements compte tenu du degré de maîtrise (à l'aide d'un outil de travail inclus à la fiche descriptive intitulée « Grille d'analyse des risques »);
- La reddition de comptes annuelle au directeur général par la production d'un certificat de conformité, le 1^{er} octobre de chaque année, visant à attester que le gestionnaire responsable d'une unité d'affaires a pris tous les moyens raisonnables pour s'assurer du respect des lois et règlements qui gouvernent ses champs de responsabilité.

Bien que l'encadrement administratif ayant fait l'objet de nos travaux de vérification soit en vigueur depuis octobre 2010, nous avons été étonnés de constater, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification au printemps 2011, qu'il était méconnu de plusieurs des unités d'affaires visitées. Rappelons que, par rapport à l'encadrement administratif précédent (octobre 2007), en plus des services centraux, le champ

² Encadrement administratif (C-OG-SDG-D-05-001) intitulé « Principes directeurs et description du processus (directive) ».

d'application du nouvel encadrement vise dorénavant tous les arrondissements de la Ville ainsi que certains organismes. Or, mises à part les unités administratives issues des services centraux, qui se soumettent déjà depuis 2007 aux étapes du processus préconisé par l'administration municipale, peu d'arrondissements ayant fait l'objet de nos travaux de vérification, ni même la CSEM, semblaient être totalement au fait des orientations contenues à l'encadrement administratif. Pourtant, en 2008 et en 2009, des représentants du Service des affaires corporatives avaient déployé des efforts afin que tous les arrondissements soient sensibilisés à l'entrée en vigueur prochaine d'une démarche similaire à celle applicable aux services centraux en vue de baliser la conformité aux lois et règlements. Notamment, des séances d'information avaient été organisées et un répertoire de l'ensemble des lois et règlements régissant les activités réalisées dans les arrondissements a été confectionné et remis à chaque arrondissement. Par contre, en ce qui a trait aux organismes, tels que la CSEM, les renseignements recueillis indiquent qu'aucune démarche particulière n'aurait été amorcée en vue de les informer et de leur expliquer le processus préconisé.

Par ailleurs, au moment de la réalisation de nos travaux, nous avons été informés qu'un gestionnaire relevant du SCARM avait entrepris des démarches afin de remettre en question les fondements justifiant que l'encadrement administratif puisse être applicable aux arrondissements. Selon les renseignements recueillis, ces investigations auraient été motivées par la réception de commentaires émanant de certains arrondissements qui, compte tenu des ressources limitées dont ils disposent, réfutent la charge de travail jugée considérable au regard de la réalisation de certaines des étapes du processus préconisé à l'encadrement administratif. En avril 2011, le SCARM a donc demandé un avis juridique au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. En substance, l'opinion reçue mentionne qu'un encadrement administratif adopté par l'autorité centrale n'a d'effet sur les arrondissements, à l'égard de leurs compétences, que dans la mesure où le directeur général a fait de l'objet de l'encadrement un enjeu stratégique au sens de l'article 57.1 de la *Charte de la Ville de Montréal* (la Charte).

Or, dans les faits, il appert que l'encadrement administratif de 2010 est entré en vigueur et a été communiqué à tous sans qu'il ait au préalable fait l'objet d'une déclaration d'enjeu stratégique de la part du directeur général. Selon les renseignements recueillis

du responsable du dossier au sein de la Direction générale, cette dernière comptait au départ sur la bonne collaboration des arrondissements. Dans les circonstances, bien que les arrondissements ne soient pas en désaccord avec la nécessité de mettre en œuvre des moyens permettant d'assurer le respect de la conformité réglementaire, ils n'étaient pas obligés, au moment de nos travaux, de se soumettre à l'application de l'encadrement administratif.

En ce qui concerne plus particulièrement la CSEM, elle est également assujettie à cet encadrement en vertu de l'article 26 de l'annexe C de la Charte qui précise que cette entité est considérée, à des fins administratives, comme un service de la Ville.

Le respect de la conformité aux lois et règlements revêt une importance capitale pour une institution telle que la Ville. Or, un examen détaillé du contenu de l'encadrement administratif de 2010 nous permet somme toute d'observer que la forme des trois autres éléments du processus, outre celle du certificat de conformité, laquelle est clairement déterminée à l'encadrement administratif, fait l'objet de guides suggérés, à l'égard desquels le choix final de les utiliser ou pas incombe aux directions des unités d'affaires concernées (p. ex. un modèle de liste de répertoire, des fiches descriptives visant à documenter l'évaluation du degré de maîtrise et l'analyse des risques liés à une loi ou à un règlement). Nous croyons qu'il est important que l'administration municipale puisse s'appuyer sur l'application d'un cadre administratif qui lui procurera l'assurance que l'ensemble des unités d'affaires ont pris les moyens raisonnables pour leur permettre d'évaluer et de rendre compte de leur capacité à satisfaire aux exigences légales et réglementaires auxquelles elles sont soumises. À cet égard, il nous semble probable qu'il pourra, en ne préconisant pas une méthodologie standardisée, en résulter des écarts importants dans les façons de faire d'une unité d'affaires à l'autre quant à la nature et à l'ampleur du travail effectué pour procéder à la documentation du répertoire ainsi qu'à l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de non-conformité sous-jacents. Sans compter que ce manque de standardisation contribuera à rendre plus difficile le suivi de son application.

Par ailleurs, dans l'objectif de favoriser la réduction et l'élimination des doublons et des chevauchements de responsabilité, conformément à l'une des orientations

stipulées aux principes directeurs de l'encadrement administratif sur la conformité aux lois et règlements, nous croyons qu'il y aurait lieu de déterminer, pour les différentes étapes du processus, les moyens pouvant être instaurés afin d'en faciliter l'application par les différentes unités visées. En effet, bon nombre d'unités d'affaires, en l'occurrence les 19 arrondissements, ont à gérer des activités similaires, lesquelles sont en grande partie assujetties aux mêmes lois et règlements. À cet égard, l'initiative entreprise en 2008 en vue de fournir à tous les arrondissements le répertoire des lois et règlements régissant les activités sous leur responsabilité nous semble pertinente.

3.1.B. Recommandations

En vue d'avoir l'assurance que l'ensemble des unités d'affaires de la Ville ont pris les moyens raisonnables pour connaître suffisamment les exigences des lois et règlements auxquelles elles sont soumises et d'en rendre compte, nous recommandons à la Direction générale :

- A) de prendre les dispositions, conformément à la *Charte de la Ville de Montréal*, pour déclarer le respect de la conformité aux lois et règlements comme étant un enjeu stratégique;**
- B) de modifier l'encadrement administratif actuel de façon à ce qu'il préconise une méthodologie standardisée devant être utilisée par l'ensemble des unités d'affaires concernées;**
- C) d'évaluer la pertinence de tenir de nouvelles séances d'information visant à expliquer aux unités d'affaires concernées l'étendue du travail exigé ainsi que les responsabilités qui leur incombent;**
- D) de déterminer, pour les différentes étapes du processus, les moyens permettant d'en faciliter l'application pour chacune des unités visées tout en favorisant la réduction et l'élimination des doublons et des chevauchements de responsabilité.**

3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« L'implantation du plan d'action réfère aux encadrements administratifs suivants sur la conformité aux lois et règlements :

- Directive : C-OG-DG-D-11-003 du 2 septembre 2011;*

- *Guide : C-OG-DG-P-11-003 du 2 septembre 2011;*
 - *Procédure : C-OG-DG-P-002 du 2 septembre 2011. »*
- A) « *L'encadrement administratif a donné suite à la recommandation et se lit comme suit : "Compte tenu de l'enjeu stratégique que représente le respect des lois et règlements qui gouvernent nos activités, cette directive ainsi que ses encadrements complémentaires seront appliqués par tous les services municipaux, les arrondissements ainsi que la Commission des services électriques de Montréal."* »
(Complété)
- B) « *L'encadrement modifié est entré en vigueur le 2 septembre 2011. »* **(Complété)**
- C) « *Une rencontre des directeurs d'arrondissement a eu lieu le 30 août 2011 au cours de laquelle la nouvelle directive a été présentée aux directeurs. Les enjeux de cette directive et leurs responsabilités leur ont été expliqués de façon détaillée.* »
(Complété)
- D) « *Embauche d'un avocat au Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière dédié à la mise en application de la directive pour les arrondissements.* »
(Échéancier prévu : janvier 2012)

3.2. CONSTITUTION DU RÉPERTOIRE DES LOIS ET RÈGLEMENTS

La constitution d'un répertoire vise à répertorier l'intégralité des lois et règlements qui régissent les activités d'une unité d'affaires. Ce répertoire, qui devrait contenir aussi bien les règlements adoptés par les différentes instances de la Ville que les lois et règlements des gouvernements provincial et fédéral, sert d'outil de contrôle en vue de faciliter le respect de la conformité aux lois et règlements. Puisqu'il permet de repérer facilement les lois et règlements qui concernent les activités de l'unité d'affaires, il représente ainsi un outil essentiel de référence pour le personnel dans l'exécution de ses fonctions.

Comme le mentionne l'adage, « nul n'est censé ignorer la loi ». Par conséquent, bien que les encadrements administratifs en vigueur servent de guides en vue de l'atteinte des objectifs de l'administration municipale, il n'en demeure pas moins que, même en l'absence de ces orientations, toutes les unités d'affaires de la Ville ont le devoir de détecter et de connaître les différentes lois et les règlements qui touchent les activités sous leur responsabilité, mais également de se doter d'outils de référence pour en assurer le respect.

Les résultats de nos travaux concernant cette première étape du processus de conformité aux lois et règlements sont présentés ci-dessous. Ils comprennent l'état de la situation pour les services centraux et l'organisme visité, en l'occurrence la CSEM, ainsi que l'état de la situation pour les arrondissements sélectionnés.

3.2.1. ÉTAT DE LA SITUATION POUR LES SERVICES CENTRAUX ET LA COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL

3.2.1.A. Contexte et constatations

SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS : DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Nos travaux de vérification révèlent que la DEDD applique l'encadrement administratif portant sur la conformité aux lois et règlements auquel elle est assujettie et utilise les outils qui y sont suggérés sous forme de guides.

Nous avons ainsi constaté l'existence d'un répertoire formellement constitué et avons reçu une copie de la plus récente version datant de juin 2009 puisque aucune mise à jour du répertoire n'a été réalisée au cours de l'année 2010, ni au cours de la période s'échelonnant du 1^{er} janvier au 12 août 2011. Le répertoire en question a été conçu par divisions et a ensuite été consolidé pour l'ensemble de la direction par un employé désigné.

Toutefois, un examen plus détaillé du répertoire nous a permis d'observer qu'il était incomplet. En effet, certaines lois et certains règlements n'y apparaissent pas, alors qu'ils sont liés aux activités des différentes divisions de la DEDD. Par ailleurs, nous

remarquons que certaines lois figurent au répertoire alors qu'elles ont été remplacées depuis quelques années.

Selon les renseignements recueillis des personnes rencontrées, chaque division possède un répertoire électronique dans lequel sont classés les documents liés aux lois et règlements propres à ses activités. De plus, il existe dans chaque division un répertoire des lois et règlements en format papier, lequel est accessible aux employés concernés. Ce classement nous semble adéquat.

SERVICE DE L'EAU : DIRECTION DE L'EAU POTABLE

La Direction de l'eau potable est elle aussi assujettie à l'application de l'encadrement administratif portant sur la conformité aux lois et règlements et utilise les outils qui y sont suggérés sous forme de guides.

Bien qu'un répertoire, constitué conformément aux guides suggérés à l'encadrement administratif (lequel n'était pas daté), ait pu être trouvé dans un dossier électronique de la Direction de l'eau, certains des gestionnaires et des employés rencontrés au cours de nos travaux de vérification ne semblaient pas en connaître l'existence. D'ailleurs, selon les renseignements recueillis des personnes rencontrées, ledit répertoire ne serait pas accessible à tous les employés de la direction. À notre avis, en vue de favoriser la conformité aux lois et règlements, il est essentiel que le répertoire soit classé de manière à être accessible à tout le personnel concerné dans le contexte de l'exécution de leurs fonctions.

Par conséquent, un examen du contenu du répertoire électronique mentionné ci-dessus nous a permis de relever les renseignements qui suivent :

- Le répertoire mentionné précédemment, lequel est confectionné en vertu de l'encadrement administratif, contient des lois et règlements touchant les activités de la Direction de l'eau potable;
- Divers fichiers contiennent le texte intégral de certaines lois et de certains règlements (p. ex. la Charte, le *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels*).

Toutefois, ni le répertoire des lois et règlements confectionné en vertu de l'encadrement administratif ni la liste des divers fichiers électroniques contenant le texte intégral des lois et règlements ne sont complets et à jour quant aux activités de la Direction de l'eau potable. En effet, certaines lois et certains règlements se trouvent dans une des listes, mais pas dans l'autre et vice versa. Par ailleurs, on trouve, à certains égards, des lois et règlements caducs depuis plusieurs années. D'autres lois et règlements ne figurent ni au répertoire ni aux divers fichiers électroniques.

Bref, deux supports sont utilisés pour consigner les lois et règlements, alors qu'aucun ne comprend l'intégralité des lois et règlements touchant les activités de la Direction de l'eau potable. À notre avis, une telle pratique risque de créer une confusion dans l'application des lois et règlements et ne permet pas de fournir une assurance raisonnable du respect de la conformité aux lois et règlements.

**SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS
ET DES RESSOURCES MATÉRIELLES : DIRECTION DES IMMEUBLES**

La Direction des immeubles applique l'encadrement administratif portant sur la conformité aux lois et règlements auquel elle est assujettie et elle utilise les outils qui y sont suggérés sous forme de guides.

À la suite de nos travaux de vérification, nous constatons qu'un employé relevant de la Direction des stratégies et transactions immobilières (DSTI), du même service, s'est vu confier la responsabilité de constituer et de mettre à jour le répertoire des lois et règlements régissant les activités de sa propre direction, mais également celui concernant les activités de la Direction des immeubles.

Par conséquent, les renseignements recueillis des personnes rencontrées nous ont permis d'observer l'existence de divers répertoires et fichiers de lois et règlements constitués en format électronique :

- Un répertoire confectionné conformément au guide suggéré à l'encadrement administratif portant sur la conformité aux lois et règlements. Ce répertoire, dont la plus récente version date du mois d'août 2009, est constitué par directions et contient, entre autres, une liste de lois et règlements liés aux activités de la

Direction des immeubles. Ce répertoire est détenu au sein de la DSTI. Toutefois, selon les renseignements recueillis, ce répertoire en format électronique n'est pas accessible aux employés de la Direction des immeubles.

- Une liste de fichiers en format électronique contenant le texte intégral des lois et règlements liés aux activités de la DSTI et de certaines activités de la Direction des immeubles. En fait, il s'agit de fichiers comprenant la législation québécoise, la législation fédérale ainsi que les règlements municipaux, y compris les règlements des arrondissements. Ces fichiers sont accessibles à tous les employés de cette direction, mais ne sont cependant pas accessibles aux employés de la Direction des immeubles.
- Une liste de fichiers en format électronique, confectionnée par un employé de la Direction des immeubles, contenant des lois et règlements concernant une partie des activités de la Division gestion des travaux d'entretien et, plus particulièrement, le secteur de l'entretien électrique.

Bien que le premier répertoire soit assez détaillé pour la Direction des immeubles, nous avons constaté qu'il est incomplet et pas à jour. D'une part, des lois et règlements concernant les activités de la Direction des immeubles ne s'y trouvent pas. D'autre part, des lois et règlements sont caducs depuis plusieurs années.

Les autres répertoires ne comprennent pas non plus l'intégralité des lois et règlements concernant les activités de la Direction des immeubles. Bref, nous constatons que le répertoire ainsi que les autres listes constituées ne comprennent pas l'intégralité des lois et règlements régissant les activités de la Direction des immeubles.

Quant au classement du répertoire des lois et règlements, il ne nous paraît pas adéquat. En effet, en vue d'éviter la confusion, il serait selon nous préférable que tous les renseignements liés au répertoire soient centralisés au même endroit et classés de manière à être accessibles à l'ensemble des employés concernés, ce qui n'est actuellement pas le cas.

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL

Bien que la CSEM soit depuis octobre 2010 assujettie à l'encadrement administratif portant sur la conformité aux lois et règlements, nous avons constaté au moment de la réalisation de nos travaux de vérification qu'elle n'utilisait pas les outils qui y sont suggérés sous forme de guides. Néanmoins, dans l'objectif d'approfondir notre analyse, nous avons demandé aux gestionnaires rencontrés de nous présenter toute information pouvant démontrer la constitution d'un répertoire de lois et règlements.

Les renseignements recueillis nous ont alors permis de constater que la CSEM utilise deux principaux outils afin de consigner les lois et règlements concernant ses activités. D'une part, il existe un cartable où sont consignés, en format papier, les lois et règlements régissant ses activités. Un seul exemplaire de ce cartable est toutefois disponible. D'autre part, elle utilise aussi un répertoire électronique intitulé « Cadre législatif », lequel est accessible à tous les employés disposant d'un ordinateur.

Un examen plus approfondi du contenu du cartable des lois et règlements ainsi que du répertoire électronique « cadre législatif » nous a permis d'observer que ces deux outils ne contiennent cependant pas l'intégralité des lois et règlements touchant les activités de la CSEM. Nous constatons également que des lois et règlements qui se trouvent dans le cartable ne sont pas consignés dans le répertoire électronique et vice versa. De plus, ces deux outils comprennent des lois et règlements qui ne sont pas à jour ou qui sont caducs depuis plusieurs années.

3.2.2. ÉTAT DE LA SITUATION POUR LES ARRONDISSEMENTS

3.2.2.A. Contexte et constatations

ARRONDISSEMENT DE LACHINE : DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater qu'une liste de lois et règlements (celui envoyé en 2009 par le Service des affaires corporatives) a été intégrée dans le répertoire électronique de la Direction des travaux publics. Selon les

gestionnaires rencontrés, cette liste est accessible au personnel de la direction par l'entremise de ce répertoire électronique.

La liste en question est une version datant du 13 mars 2009 et aucune mise à jour n'a été effectuée depuis, malgré les modifications apportées à certaines lois et certains règlements. Par ailleurs, nous remarquons que certaines lois sont répertoriées alors qu'elles ont été remplacées depuis quelques années.

Par ailleurs, nous avons également constaté l'existence d'un autre fichier. Ce dernier ne comprend essentiellement que des règlements de l'arrondissement et de la Ville, dont certains ne sont plus à jour.

En somme, la Direction des travaux publics utilise deux supports différents (le répertoire et un fichier contenant la liste des règlements d'arrondissement et de la Ville) pour consigner les lois et règlements, cependant aucun ne comprend l'intégralité des lois et règlements touchant ses activités.

ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD : DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

Selon les renseignements recueillis des personnes rencontrées, la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Montréal-Nord n'utilise pas la méthodologie proposée à l'encadrement administratif sur la conformité aux lois et règlements pour ce qui est du répertoire.

Bien que la Direction des services administratifs, des relations avec les citoyens et du greffe de cet arrondissement ait confectionné une liste des règlements adoptés par son conseil d'arrondissement, nous constatons à la lumière des travaux de vérification réalisés auprès de la Direction des travaux publics que cette dernière ne dispose pas d'un répertoire documenté des lois et règlements régissant ses activités. Au cours de notre visite, nous avons toutefois pu observer que le directeur des Travaux publics conservait à son bureau plusieurs règlements de l'arrondissement, dont les plus importants liés à ses activités, mais aussi des lois et règlements d'autres instances (conseil municipal, gouvernement provincial, etc.) ainsi que des projets de loi. Nous

croyons que la constitution formelle d'un répertoire complet et accessible à tout le personnel est indispensable pour assurer le respect de l'ensemble des lois et règlements régissant les activités de cette direction.

**ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES—NOTRE-DAME-DE-GRÂCE :
DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS**

En ce qui concerne la Direction des travaux publics de l'arrondissement de CDN-NDG, les travaux de vérification réalisés nous ont permis de constater que la direction dispose d'un répertoire des règlements adoptés par son conseil d'arrondissement, et ce répertoire est consigné dans un dossier électronique comprenant le texte intégral de chacun de ces règlements. Ce dossier est accessible à tous les employés de l'arrondissement.

Mis à part ce répertoire contenant les règlements de l'arrondissement, la Direction des travaux publics ne dispose pas d'un répertoire comprenant également les lois et règlements d'autres instances. Toutefois, nous avons pu observer qu'une autre direction, en l'occurrence la Direction des services administratifs et du greffe, dispose du répertoire des lois et règlements qu'avait constitué le Service des affaires corporatives et qui avait été transmis aux arrondissements en 2009. Ce répertoire contient une liste de lois et règlements classés par directions, y compris la Direction des travaux publics. Cependant, nous remarquons que ce répertoire a été repris intégralement et qu'aucune modification n'y a été apportée. Par conséquent, ce répertoire n'est pas à jour puisque certaines lois ne s'y trouvent pas. Par ailleurs, nous remarquons que certaines lois sont présentes dans le répertoire, alors qu'elles ont été remplacées depuis quelques années.

Nous reconnaissons que la constitution et la mise à jour peuvent être centralisées au sein d'une autre direction, toutefois, il est à notre avis essentiel que le répertoire soit classé de manière à être accessible au personnel concerné dans le contexte de leur travail.

À cet effet, mentionnons qu'un responsable de la Division du greffe, relevant de la Direction des services administratifs et du greffe citée ci-dessus, a pris l'initiative de

confectionner un CD-ROM contenant les textes des lois et règlements indiqués au répertoire de 2009 concernant les activités de la Direction des travaux publics. Cet outil a été transmis à la Direction des travaux publics à la suite des entrevues que nous avons réalisées avec le personnel de l'arrondissement.

ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL : DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

Selon les renseignements recueillis auprès des personnes rencontrées, la Direction des travaux publics de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal n'utilise pas la méthodologie proposée à l'encadrement administratif sur la conformité aux lois et règlements pour ce qui est du répertoire.

De ce fait, dans l'objectif d'approfondir notre analyse, nous avons demandé aux personnes rencontrées de nous fournir tout document ou tout renseignement pouvant démontrer la constitution d'un répertoire de lois et règlements.

Mis à part le fait que le chef de la Division de la voirie conserve à son bureau un exemplaire de quelques lois et règlements, les renseignements recueillis au cours de nos travaux nous ont permis de constater qu'un répertoire complet et à jour des lois et règlements régissant les activités de la Direction des travaux publics n'avait pas été constitué. Seule une liste des règlements adoptés par le conseil de l'arrondissement a été créée par la Direction des services administratifs, des relations avec les citoyens et du greffe. Cette liste a pu être trouvée dans un répertoire électronique commun. Cependant, ce ne sont pas tous les employés de la Direction des travaux publics qui ont accès à ce répertoire.

CONCLUSION APPLICABLE À L'ENSEMBLE DES UNITÉS D'AFFAIRES VISITÉES

À notre avis, la constitution d'un répertoire complet et à jour est indispensable pour une unité d'affaires, car il lui permet de recenser l'ensemble des lois et règlements qui gouvernent ses champs de responsabilité. De plus, en raison du nombre considérable de lois et règlements qui existent, et compte tenu des modifications récurrentes qui

surviennent, le maintien d'un répertoire à jour représente un outil de référence important. Notamment parce qu'il :

- facilite le repérage des lois et règlements liés aux activités de l'unité d'affaires;
- atténue les risques d'erreurs et de confusions advenant qu'une loi ou un règlement caduc soit appliqué, alors qu'il ne devrait pas l'être, ou à l'inverse qu'une loi ou un règlement en vigueur ne soit pas appliqué alors qu'il devrait l'être;
- représente un outil de référence pertinent afin que les employés puissent être bien informés des lois et règlements qui gouvernent les activités dont ils ont la charge tout en favorisant l'intégration et la formation des nouveaux employés qui bénéficient alors d'un outil concret et facilitant;
- sert, comme nous le verrons dans le présent rapport, de point d'ancrage à la réalisation d'une veille juridique efficace.

De plus, le fait de ne pas disposer d'un répertoire complet et à jour suscite certains questionnements quant à la suffisance des mesures prises pour assurer le respect des lois et règlements tout en rendant ainsi l'unité d'affaires plus vulnérable à l'égard des conséquences liées à la concrétisation des risques de non-conformité.

Par conséquent, nos travaux de vérification ont permis de découvrir certaines lacunes au regard des répertoires constitués. De plus, nous entretenons certains doutes quant à l'intégralité des lois et règlements devant s'y trouver.

Pour ces raisons, nous considérons que des efforts doivent être consacrés afin que chaque unité d'affaires se dote d'un répertoire complet, lequel sera subséquemment maintenu à jour et rendu accessible à tout le personnel concerné dans l'exécution de ses fonctions.

3.2.B. Recommandations

Afin qu'il puisse constituer un outil de référence en matière de conformité aux lois et règlements régissant leurs champs de responsabilité, nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable, à la Direction de l'eau potable, à la Direction des immeubles, à la Commission des services électriques de Montréal ainsi qu'à chacune des directions des Travaux

publics des arrondissements de Lachine, de Montréal-Nord, de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et du Plateau-Mont-Royal de prendre les mesures qui s'imposent afin de disposer d'un répertoire de lois et règlements complet et régulièrement mis à jour.

Nous recommandons également à la Direction de l'eau potable, à la Direction des immeubles, à la Commission des services électriques de Montréal, à chacune des directions des Travaux publics des arrondissements de Montréal-Nord, de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et du Plateau-Mont-Royal de faire en sorte que ledit répertoire soit rendu accessible à tout le personnel concerné de sorte qu'il puisse l'utiliser dans l'exécution de ses fonctions.

3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**
 - « S'assurer que le répertoire des lois et règlements existant soit un outil de référence complet et mis à jour régulièrement et accessible à tout le personnel concerné.
 - Nommer un responsable par unité pour la mise à jour du répertoire des lois et règlements régissant leurs champs de responsabilité;
 - Vérifier périodiquement la mise à jour des répertoires des lois et règlements auprès des responsables des unités;
 - Dans le cadre du mandat de la création d'un plan de classification pour l'ensemble des documents de la DEDD, prévoir une rubrique spécifique pour le répertoire des lois et règlements;
 - Adapter la sécurité informatique pour rendre accessibles les dossiers du répertoire au personnel autorisé. » (**Échéancier prévu : mai 2012**)

- **DIRECTION DE L'EAU POTABLE**
 - « Inventaire systématique des lois et règlements pertinents en matière environnementale. (**Échéancier prévu : avril 2012**)
 - Questionnaire aux gestionnaires pour préciser certaines exigences; (**Échéancier prévu : janvier 2012**)
 - Achèvement du répertoire. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Révision des listes existantes avec les gestionnaires. (**Échéancier prévu : juin 2012**)

- Consultation avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière; (**Échéancier prévu : février 2012**)
- Consultation des gestionnaires de la Direction de l'eau potable. (**Échéancier prévu : mai 2012**)

Constitution d'un répertoire consolidé. (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

Verser le répertoire sur un serveur accessible à tous les gestionnaires de la Direction de l'eau potable. » (**Échéancier prévu : octobre 2012**)

- **DIRECTION DES IMMEUBLES**

« Former un comité de travail conjoint DSTI/Direction des immeubles réunissant des personnes-ressources des principales activités en immobilier (p. ex. l'entretien, l'environnement, la gestion de projets) afin de dresser le répertoire des lois et règlements.

Le comité de travail DSTI/Direction des immeubles déterminera les mesures et les moyens nécessaires afin d'assurer une mise à jour régulière du répertoire. (**Échéancier prévu : octobre 2012**)

Le comité de travail DSTI/Direction des immeubles déterminera les outils et les mesures à mettre en place afin d'assurer en tout temps l'accessibilité au répertoire des lois et règlements concernant les activités en immobilier aux personnes concernées des services centraux d'agglomération et d'arrondissement. » (**Échéancier prévu : octobre 2012**)

- **COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL**

« Constituer un répertoire des lois et règlements qui encadre les activités de la CSEM. (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

Diffusion du répertoire des lois et règlements au personnel concerné. » (Échéancier prévu : décembre 2011)

- **ARRONDISSEMENT DE LACHINE**

« Mise en place d'un centre de documentation virtuel accessible de n'importe quel poste informatique à la Direction des travaux publics ainsi que sur tout autre poste dans l'arrondissement. Ce centre contiendra un fichier maître avec le répertoire à jour des lois et règlements ainsi qu'un lien dynamique permettant d'accéder à la plus récente version disponible. Ce fichier indiquera également pour la Direction des travaux publics et pour toutes les autres directions qui est la personne-ressource pour chaque loi et règlement et quels employés sont particulièrement visés par ceux-ci. » (Échéancier prévu : mars 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Le répertoire des lois et règlements applicables à toutes les directions de l'arrondissement a été dressé par la secrétaire d'arrondissement.

Une validation sera faite avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière quant à la veille législative.

Ce répertoire sera remis à chacun des directeurs pour vérification.

Approbation, par les directeurs, du répertoire.

Remise des commentaires sur le répertoire à la secrétaire d'arrondissement.

Remise par les directeurs de leur liste de personnes responsables dans chacune de leurs divisions au directeur d'arrondissement avec copie à la secrétaire d'arrondissement.

Le répertoire tel qu'approuvé par les différentes directions sera mis sur un réseau partagé, en mode lecture, permettant son accessibilité à toutes les personnes

concernées. La secrétaire d'arrondissement aura la responsabilité de maintenir à jour le répertoire sur le réseau partagé. » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

- **ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

« Un avocat a été embauché par les arrondissements dans le but de les guider dans la réalisation d'un répertoire des lois et règlements. En collaboration avec ce dernier, un répertoire complet sera réalisé. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Une fois le répertoire complété, la Division du greffe de l'arrondissement déposera la liste des lois et règlements sur le site de partage de l'arrondissement de manière à ce que la Direction des travaux publics, ainsi que toutes les directions de l'arrondissement, y ait accès. Celle-ci devra valider l'exhaustivité de la liste. (**Échéancier prévu : mai 2012**)

Un CD-ROM comprenant chacune des lois et chacun des règlements affectant la Direction des travaux publics sera réalisé et remis par la Division du greffe à cette dernière, dans le but de faciliter le travail d'évaluation des risques. » (**Échéancier prévu : juin 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL**

« À la suite d'une entente interarrondissement avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, un avocat sera embauché pour desservir les arrondissements dans le but de nous guider dans la réalisation d'un répertoire des lois et règlements. En collaboration avec nos équipes et ce dernier, un répertoire complet sera réalisé. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Une fois le répertoire terminé, la Division des relations avec les citoyens et du greffe déposera la liste des lois et règlements sur le site de partage de l'arrondissement afin que les employés de la Direction des travaux publics ainsi que toutes les autres directions aient accès aux différents documents.

Des liens Internet ou au serveur interne seront introduits afin de faciliter le travail d'évaluation des risques. » (**Échéancier prévu : mai 2012**)

3.3. ÉVALUATION DU DEGRÉ DE MAÎTRISE DES LOIS ET RÈGLEMENTS ET DES RISQUES DE NON-CONFORMITÉ

L'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements consiste notamment à procéder périodiquement à l'analyse des mesures mises de l'avant par l'unité d'affaires responsable (p. ex. le programme de formation, l'accréditation des employés, les mécanismes d'inspection physique), afin d'avoir une assurance raisonnable que les contrôles demandés sont en place et que les employés possèdent les outils et l'expertise nécessaires pour accomplir leurs fonctions dans le respect de la conformité à ces lois et règlements.

Cet exercice visant à procéder à l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements est étroitement lié à la nécessité d'évaluer les risques pouvant découler de la concrétisation d'une non-conformité aux lois et règlements. Ultimement, l'évaluation de ces risques devrait permettre de les hiérarchiser en fonction de leur importance (p. ex. de risque faible à élevé), pour ensuite orienter les interventions vers les activités pour lesquelles des mesures devraient prioritairement être entreprises afin de réduire l'occurrence de situations où l'entité pourrait déroger à ses obligations au regard des lois et règlements.

L'encadrement administratif ayant fait l'objet de nos travaux suggère, par l'intermédiaire de ses guides, des outils de travail afin qu'il puisse être possible d'évaluer et de documenter les mesures prises pour s'assurer que les risques de non-conformité sont maîtrisés à l'égard de l'ensemble des lois et règlements régissant les activités d'une unité d'affaires. La documentation de ces évaluations devrait finalement servir d'appui aux gestionnaires en autorité pour leur permettre d'attester que leur unité d'affaires a pris les moyens raisonnables pour assurer la conformité aux lois et règlements auxquels elle est assujettie.

Par conséquent, en vue d'évaluer le degré de maîtrise d'une loi ou d'un règlement particulier, l'encadrement administratif propose l'utilisation d'une fiche descriptive à l'aide de laquelle les unités d'affaires documentent leurs analyses à l'égard, entre autres, de ces aspects :

- Titre de la loi ou du règlement;
- Description du champ d'activité lié à cette loi ou à ce règlement (p. ex. la production de l'eau potable);
- Liste des lois et règlements connexes;
- Description des mécanismes actuels utilisés pour former, maintenir et accroître l'expertise du personnel dans ce domaine légal ou réglementaire (p. ex. la réalisation d'un plan de formation, l'établissement de mécanismes de communication des modifications survenues);
- Description des mécanismes actuels d'appui dans le contexte de l'application de cette loi ou de ce règlement (p. ex. les mécanismes d'inspection physique, la préparation de guides);
- Description des mécanismes actuels de reddition de comptes entourant l'application de cette loi ou de ce règlement.

Compte tenu des résultats de cette évaluation, la fiche descriptive fait ensuite intervenir l'évaluation du niveau de risque résiduel lié à la concrétisation d'une non-conformité à cette loi ou à ce règlement. La fiche descriptive suggérée incorpore donc une grille d'analyse composée des principaux risques d'affaires généralement reconnus dans le domaine :

- Pertes de revenus;
- Coûts élevés;
- Destruction d'actifs;
- Interruption des affaires;
- Insatisfaction des citoyens;
- Image de marque de la Ville ou de l'unité d'affaires négative;
- Mauvaises décisions de gestion;
- Renseignements ou données de gestion inadéquats;
- Critiques gouvernementales;
- Poursuites judiciaires;

- Non-respect des principes comptables reconnus;
- Fraudes;
- Conflits d'intérêts.

Abordée sous cet angle, l'évaluation réalisée permet de déterminer les activités à l'égard desquelles l'unité d'affaires est plus vulnérable pour ensuite compléter la documentation de la fiche descriptive par la détermination des mécanismes souhaitables à mettre en place, en vue de réduire le risque d'erreur d'application d'une loi ou d'un règlement.

Rappelons que l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements ainsi que l'évaluation du niveau de risque doivent s'effectuer en concordance avec la tenue d'un répertoire des lois et règlements qui aura, au préalable, été adéquatement constitué et maintenu à jour.

Pour ces étapes du processus, les résultats de nos travaux de vérification sont présentés ci-après. Tout comme pour la section précédente du présent rapport (section 3.2), ils résument l'état de la situation pour les services centraux, pour la CSEM ainsi que pour les arrondissements faisant partie de notre échantillonnage.

3.3.1. ÉTAT DE LA SITUATION POUR LES SERVICES CENTRAUX ET LA COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL

3.3.1.A. Contexte et constatations

SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS : DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Nos travaux de vérification ont permis de constater que la DEDD utilise la méthodologie suggérée par l'intermédiaire des guides qui accompagnent l'encadrement sur la conformité aux lois et règlements. Nous avons ainsi reçu une copie des plus récentes fiches descriptives disponibles, lesquelles datent de juin 2009, puisque aucune mise à jour n'a été réalisée depuis. Un examen de ces documents nous a permis de constater que l'ensemble des lois et règlements qui se trouvait dans le répertoire produit par cette direction en 2009 a fait l'objet d'une évaluation du niveau de risque compte tenu du

degré de maîtrise. Bien que plus succinctes, ces mêmes évaluations ont également été réalisées concernant l'ensemble des lois et règlements touchant les activités du Complexe environnemental de Saint-Michel, mais en utilisant une seule et même fiche descriptive et grille d'analyse des risques. D'une part, il y a lieu de s'interroger à l'égard d'une telle pratique. En effet, réaliser, à l'intérieur d'une même fiche descriptive, l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de non-conformité de plus d'une quarantaine de lois et règlements liés à divers champs d'activité ne permet certainement pas d'en déterminer tous les risques importants et amenuise l'utilité de la démarche. Selon nous, cette façon de procéder pourrait faire en sorte que des situations plus complexes ne soient pas décelées et que les mesures de réduction des risques de non-conformité ne soient pas instaurées au moment opportun. D'autre part, puisque le répertoire des lois et règlements n'a pas été mis à jour depuis 2009 (voir la section 3.2.1 du présent rapport), certains d'entre eux qui concernent les activités de la direction n'ont par conséquent pas fait l'objet d'une quelconque évaluation du degré de maîtrise, ni d'une évaluation du niveau de risque sous-jacent.

Mise à part la situation observée pour le Complexe environnemental de Saint-Michel, les autres fiches descriptives existantes, y compris la grille d'évaluation des risques, nous sont apparues adéquatement remplies. Par ailleurs, ces dernières étaient classées à l'intérieur de répertoires en format électronique, accompagnées des lois et règlements qui les concernent. Ce classement nous paraît adéquat.

En outre, dans l'objectif d'approfondir notre analyse, nous avons demandé aux personnes rencontrées de nous fournir tout document ou tout renseignement pouvant démontrer les mesures entreprises en vue d'assurer la maîtrise des lois et règlements. Nous avons alors été informés de la mise en œuvre des mesures qui suivent, lesquelles constituent, selon nous, des outils pertinents permettant d'atteindre cet objectif. Notamment :

- Diffusion de séances de formation sporadiques ou planifiées aux employés. À cet égard, nous avons observé que des registres de formation indiquant les employés ayant suivi la formation étaient tenus;
- Mise en place d'un programme de formation dans le contexte des sessions d'accueil et d'intégration des nouveaux employés;

- Conception et diffusion aux employés concernés d'un guide d'application du *Règlement sur l'utilisation des pesticides*;
- Confection d'une liste des questions les plus fréquentes en lien avec l'application de certaines lois et de certains règlements : il s'agit d'un outil produit par la direction afin de répondre aux questions que peuvent se poser les employés (p. ex. le *Règlement relatif aux rejets dans les ouvrages d'assainissement sur le territoire de l'agglomération de Montréal*);
- Réalisation d'audits à l'égard de certaines activités de la DEDD afin de s'assurer du respect des lois et règlements liés au domaine de l'environnement; cette initiative représente un moyen pertinent d'évaluer le degré de maîtrise des lois et règlements ainsi que les risques de non-conformité qui y sont liés.

SERVICE DE L'EAU : DIRECTION DE L'EAU POTABLE

À la suite des renseignements recueillis des personnes rencontrées et de l'examen des documents fournis, nos travaux de vérification ont permis de constater que dans le contexte du premier encadrement administratif publié en août 2007, lequel a par la suite été remplacé en octobre 2010, la Direction de l'eau potable a procédé à l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements ainsi qu'à l'analyse du niveau de risque en cas de non-conformité. Bref, elle a utilisé la méthodologie proposée dans l'encadrement administratif sur la conformité aux lois et règlements ainsi que les guides qui y sont suggérés.

Nous avons recueilli les fiches descriptives comprenant les grilles d'analyse du niveau de risque, dont la dernière version complétée, selon les renseignements recueillis, date du mois d'août 2008. Le document porte d'ailleurs l'inscription « Version août 2008 » et aucune mise à jour n'aurait été réalisée depuis. Par ailleurs, nous constatons que des lois et règlements concernant les activités de la Direction de l'eau potable n'ont fait l'objet d'aucune évaluation du degré de maîtrise et des risques. À l'inverse, on trouve des fiches descriptives remplies à l'égard de lois et règlements devenus caducs avant la démarche sur la conformité aux lois et règlements amorcée au sein de la Ville vers l'année 2004. En somme, les fiches descriptives recueillies ne sont pas à jour et ne

comprennent pas l'intégralité des lois et règlements concernant les activités de la direction.

Nous remarquons également que certaines fiches descriptives sont incomplètes et imprécises. Notamment, certains renseignements consignés à ces fiches ne correspondent pas aux renseignements fournis par les personnes rencontrées au cours des entrevues que nous avons menées. À titre d'exemple, la fiche descriptive concernant le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* mentionne « Aucun » dans la section « Description des mécanismes actuels utilisés pour former, maintenir et accroître l'expertise du personnel dans ce domaine légal ou réglementaire ». Or, selon les renseignements recueillis et les documents que nous avons examinés, des formations sont données aux employés devant réaliser des travaux sur le réseau d'aqueduc de la Ville et des registres de formation sont tenus à cette fin.

Nous constatons également que certaines fiches descriptives font référence, dans la section « Liste et description des lois et règlements connexes », à des lois et règlements qui sont caducs depuis plusieurs années. À notre avis, il est important que les fiches descriptives visant à documenter l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements reflètent tous les renseignements pertinents et exacts ainsi que les références à jour, afin qu'elles puissent être utiles au moment de l'évaluation des risques et subséquemment de la détermination des mesures correctives à mettre en place pour assurer la conformité aux lois et règlements.

Nous avons également constaté que toutes les fiches descriptives, peu importe le domaine d'activité auquel elles réfèrent, sont inscrites au nom de la même personne-ressource de la Direction de l'eau potable. À notre avis, il y a lieu de s'interroger sur cette pratique et de déterminer la personne-ressource à même d'être en mesure de pouvoir répondre de façon précise pour un champ d'activité donné.

Par ailleurs, les gestionnaires rencontrés mentionnent ne pas savoir si les fiches descriptives sont accessibles pour l'ensemble des employés concernés. Nous avons reçu du directeur de l'Eau potable une version en format papier des fiches descriptives portant la mention « Version août 2008 ». Celles-ci ne concernent que la Direction de

l'eau potable. Après examen, il ne nous a pas été possible de repérer cette version dans le répertoire électronique. Cependant, nous avons reçu d'un employé une autre version électronique contenant cette fois les fiches descriptives de toutes les directions de l'ancien service, soit le Service des infrastructures, transport et environnement, duquel relevait autrefois la Direction de l'eau potable. Aucune date n'est indiquée sur cette version, toutefois un examen comparatif des fiches descriptives attribuables à la Direction de l'eau potable nous permet d'observer que ces deux versions diffèrent quelque peu. Cette deuxième version se trouve dans le répertoire électronique mentionné précédemment. À notre avis, le classement des fiches descriptives mériterait d'être amélioré de manière à ce que les renseignements puissent être accessibles à tous les employés concernés et surtout pour éviter toute confusion potentielle entre plusieurs versions.

Finalement, dans l'objectif d'approfondir notre analyse, nous avons demandé aux personnes rencontrées de nous fournir tout document ou tout renseignement pouvant démontrer les mesures entreprises en vue d'assurer la maîtrise des lois et règlements.

D'une part, l'examen des renseignements recueillis nous a permis d'observer que des lois et règlements ne se trouvant pas dans le répertoire ont fait l'objet d'une évaluation en vue d'en mesurer le degré de maîtrise et le niveau de risque, mais en utilisant une démarche autre que celle proposée dans l'encadrement administratif sur la conformité aux lois et règlements.

D'autre part, la Direction de l'eau potable a mis en œuvre divers autres moyens afin de s'assurer d'une maîtrise des lois et règlements compte tenu des risques. Notamment, des outils sont confectionnés à l'intention des employés dont, entre autres, un document d'information concernant les sessions d'accueil des nouveaux employés et un document sur la gestion contractuelle (adjudication des contrats).

En définitive, en dépit des efforts réalisés au sein de cette direction, des améliorations devront être apportées de façon à ce que chaque loi et règlement fasse l'objet d'une évaluation documentée du degré de maîtrise ainsi que des risques liés et à ce que les

renseignements qui y sont consignés soient exacts, pertinents et régulièrement mis à jour.

**SERVICE DE LA CONCERTATION DES ARRONDISSEMENTS ET
DES RESSOURCES MATÉRIELLES : DIRECTION DES IMMEUBLES**

À la suite des renseignements recueillis des personnes rencontrées et de l'examen des documents fournis, nous avons constaté que la Direction des immeubles utilise la méthodologie proposée à l'encadrement administratif pour procéder à l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de non-conformité des lois et règlements la concernant.

Nous avons obtenu une copie des fiches descriptives comprenant la grille d'évaluation du niveau de risque dont la dernière version disponible date du mois d'août 2008. Les documents portent d'ailleurs l'inscription « Mise à jour : août 2008 » et font référence à l'ancien service, soit le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, duquel relevait alors la Direction des immeubles.

Un examen de ces fiches descriptives (y compris les grilles d'évaluation des risques) nous permet d'observer qu'elles ne concernent pas, en plus de ne pas être à jour, l'intégralité des lois et règlements touchant les activités de la direction. En fait, notre examen nous a permis de trouver seulement quatre fiches descriptives.

Par ailleurs, ces fiches sont classées dans un répertoire électronique de la DSTI, et ce, sous différents fichiers. Rappelons que les renseignements contenus dans ce répertoire ne sont pas accessibles aux employés de la Direction des immeubles. Ce classement ne nous paraît pas adéquat. À notre avis, il est essentiel que les fiches descriptives comprenant les grilles d'évaluation des risques soient classées de manière à être accessibles au personnel concerné en vue de faciliter le choix des mesures de réduction des risques à mettre en place.

Dans l'objectif d'approfondir notre analyse, nous avons demandé aux personnes rencontrées de nous fournir tout document ou tout renseignement pouvant démontrer

les mesures entreprises en vue d'assurer la maîtrise des lois et règlements de la part des employés. Nous avons alors pu constater la mise en place des moyens suivants :

- Diffusion de formations diverses;
- Rédaction de plans d'action sur des sujets particuliers (p. ex. le plan lié au cadenassage);
- Participation à différents comités, dont le comité de la Régie du bâtiment et le comité du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL

La CSEM est, depuis octobre 2010, assujettie à l'encadrement administratif portant sur la conformité aux lois et règlements. Cependant, au moment de nos travaux de vérification, elle n'utilisait pas les guides suggérés accompagnant ledit encadrement. Notamment, les fiches descriptives visant à documenter l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements qui touchent les activités de la CSEM, y compris la grille d'évaluation des risques, n'ont pas été remplies. Selon les renseignements recueillis des personnes rencontrées, aucune autre documentation de cette nature n'existait au moment de la réalisation de nos travaux de vérification.

En outre, dans l'objectif d'approfondir notre analyse, nous avons demandé aux gestionnaires rencontrés de nous fournir tout document ou tout renseignement pouvant démontrer une évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements ainsi qu'une analyse des risques en cas de non-conformité.

Les renseignements recueillis indiquent que la CSEM assure notamment la maîtrise des lois et des règlements sous sa responsabilité à l'aide des diverses formations offertes aux employés. En début de chaque année, un plan de formation individuel est réalisé et des registres de formation sont tenus afin de savoir quels employés ont suivi ou non la formation.

Malgré les mesures prises par la CSEM pour assurer la maîtrise des lois et règlements de la part de ses employés, il en demeure qu'elle n'est pas en mesure d'établir le

niveau de risque auquel elle serait confrontée en cas de non-conformité aux lois et règlements. En effet, l'analyse du niveau de risque compte tenu du degré de maîtrise des lois et règlements n'étant pas réalisée selon une méthodologie déterminée et n'étant pas documentée de façon précise, la CSEM se prive de renseignements importants susceptibles de l'aider dans la gestion du respect de la conformité aux lois et règlements.

Éventuellement, il serait à notre avis très utile que les documents (fiches descriptives) concernant l'évaluation du degré de maîtrise et l'évaluation des risques liés concernant les lois et règlements régissant les activités de la CSEM soient classés de manière à être accessibles au personnel concerné, afin qu'ils puissent être utilisés pour déterminer les mesures de réduction de risques de non-conformité appropriées.

3.3.1.B. Recommandations

En vue d'assurer la conformité de l'ensemble des lois et règlements régissant les activités sous leur responsabilité, nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable, à la Direction de l'eau potable et à la Direction des immeubles de procéder périodiquement à la mise à jour des fiches descriptives visant à documenter l'évaluation de leur degré de maîtrise et des risques de non-conformité sous-jacents.

Pour les mêmes raisons, nous recommandons également à la Direction de l'eau potable de s'assurer que les fiches descriptives :

- **sont remplies de façon à ce qu'elles incorporent tous les renseignements pertinents et exacts, facilitant ainsi l'évaluation des risques de non-conformité et le choix des mesures de mitigation nécessaires;**
- **sont inscrites au nom de la personne-ressource détenant l'expertise nécessaire pour un champ d'activité en particulier;**
- **sont rendues accessibles à tous les employés concernés et classées de façon à éviter toute confusion potentielle entre plusieurs versions.**

Nous recommandons à la Direction des immeubles de s'assurer que les fiches descriptives :

- sont inscrites au nom de la personne-ressource détenant l'expertise nécessaire pour un champ d'activité en particulier;
- sont rendues accessibles à tous les employés concernés.

Nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable, en ce qui a trait plus particulièrement au Complexe environnemental de Saint-Michel, d'éviter de regrouper sous une seule et même fiche descriptive l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de lois et règlements visant des activités différentes, de façon à ce qu'il puisse être plus facile de repérer les situations qui posent des problèmes pour ensuite instaurer, au moment opportun, les mesures de réduction des risques de non-conformité appropriées.

En vue d'assurer la conformité de l'ensemble des lois et règlements régissant les activités sous sa responsabilité, nous recommandons à la Commission des services électriques de Montréal :

- de prendre les dispositions nécessaires afin que l'ensemble des lois et règlements régissant ses activités fassent l'objet d'une évaluation documentée de leur degré de maîtrise et des risques sous-jacents;
- d'assurer la mise à jour de ces évaluations périodiquement;
- de rendre ces renseignements accessibles à tous les employés concernés afin qu'ils puissent être utilisés pour déterminer les mesures de réduction des risques de non-conformité appropriées et en assurer le suivi.

3.3.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- 1) • **DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**
« Nommer un responsable par unité pour la mise à jour des fiches descriptives.

Vérifier périodiquement les mises à jour des fiches descriptives auprès des responsables des unités.

Dans le cadre du mandat de la création d'un plan de classification pour l'ensemble des documents de la Direction, prévoir une rubrique spécifique pour les fiches descriptives.

Adapter la sécurité informatique pour rendre accessibles les fiches descriptives au personnel autorisé. » (Échéancier prévu : mai 2012)

- **DIRECTION DE L'EAU POTABLE**
« Exercice systématique d'évaluation des risques avec tous les gestionnaires impliqués. » (Échéancier prévu : février 2013)

 - **DIRECTION DES IMMEUBLES**
« Le comité de travail DSTI/Direction des immeubles déterminera les procédures et les fréquences des mises à jour des fiches descriptives concernant les activités immobilières. » (Échéancier prévu : octobre 2012)
- 2) • **DIRECTION DE L'EAU POTABLE**
« Exercice systématique d'évaluation des risques avec tous les gestionnaires impliqués. » (Échéancier prévu : février 2013)
- 3) • **DIRECTION DES IMMEUBLES**
« Une personne-ressource détenant l'expertise appropriée sera associée à chaque fiche descriptive. Le comité de travail DSTI/Direction des immeubles déterminera les mesures pour assurer en tout temps l'accessibilité aux fiches descriptives par les personnes concernées. » (Échéancier prévu : octobre 2012)
- 4) • **DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**
« Revoir la fiche descriptive du Complexe environnemental de Saint-Michel en vue de produire une fiche descriptive par champ d'activité. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

5) • **COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL**

« Évaluation du degré de maîtrise du personnel concerné des lois et règlements qui encadrent les activités de la CSEM.

Programme de mise à jour des évaluations.

Diffusion de l'information au personnel concerné. » (Échéancier prévu : décembre 2011)

3.3.2. ÉTAT DE LA SITUATION POUR LES ARRONDISSEMENTS

3.3.2.A. Contexte et constatations

Rappelons que le champ d'application de l'encadrement administratif d'octobre 2010 lié à la conformité aux lois et règlements visait tous les arrondissements. Toutefois, en raison du fait que la Direction générale de la Ville n'avait pas, au moment de la réalisation de nos travaux, fait de l'objet dudit encadrement un enjeu stratégique au sens de l'article 57.1 de la Charte, les arrondissements n'avaient aucune obligation de se soumettre à son application. Nos travaux de vérification ont donc consisté à examiner les mesures compensatoires mises de l'avant au sein des arrondissements sélectionnés.

En ce qui concerne la Direction des travaux publics des quatre arrondissements sélectionnés, nos travaux de vérification nous ont permis de constater qu'aucune n'appliquait la méthodologie suggérée à l'encadrement administratif et qu'aucune autre méthodologie standardisée n'avait été instaurée en vue de procéder périodiquement à la documentation de l'évaluation du niveau de risque de non-conformité compte tenu d'une évaluation du degré de maîtrise actuel des lois et règlements sous leur responsabilité.

Dans l'objectif d'approfondir notre analyse, nous avons néanmoins demandé aux personnes rencontrées de nous fournir tout document ou tout renseignement pouvant démontrer une évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements ainsi qu'une analyse des risques en cas de non-conformité.

ARRONDISSEMENT DE LACHINE : DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

Au moment de notre première visite au sein de cette direction, les personnes rencontrées nous ont expliqué qu'une démarche plutôt informelle et non documentée était préconisée en fonction des nouveautés et des modifications législatives et réglementaires qui surviennent. On nous a mentionné, entre autres, qu'une analyse de l'effet de ces modifications législatives et réglementaires sur les activités de l'arrondissement était réalisée et que les mesures nécessaires étaient prises lorsque c'était exigé. Dans le contexte de cette démarche, des formations sont notamment offertes aux employés et des registres pour le suivi des formations sont constitués.

À notre deuxième visite, dans l'objectif de pouvoir plus facilement illustrer les actions mises de l'avant, la documentation d'une analyse concernant deux lois et un règlement a été réalisée et nous a été remise. Les documents en question résument en quelque sorte les démarches entreprises par l'unité concernée pour assurer la maîtrise de ces lois et de ce règlement (p. ex. la validation de renseignements auprès du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, le détail des formations offertes). Cette documentation est pertinente pour appuyer la réflexion en lien avec l'évaluation du degré de maîtrise de ces lois et de ce règlement, mais elle devra selon nous être complétée par une évaluation des risques de non-conformité compte tenu du degré de maîtrise actuel de façon à ce qu'il puisse être possible de cerner le niveau de risque (faible, modéré ou élevé) auquel fait face l'unité d'affaires compte tenu des mesures de réduction des risques qui auraient pu être entreprises. De surcroît, les renseignements recueillis des gestionnaires rencontrés indiquent qu'une telle documentation ne serait pas systématiquement réalisée, alors que le suivi de la conformité aux lois et règlements s'effectuerait plutôt de façon non standardisée.

Dans l'ensemble, l'examen effectué nous permet de conclure qu'il n'existe pas de méthodologie structurée et standardisée pour l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements, ni pour l'évaluation du niveau de risque. En effet, selon les renseignements transmis, seulement deux lois et un règlement ont fait l'objet d'une documentation sommaire.

ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD : DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

Les renseignements recueillis au moment de la réalisation de nos travaux de vérification indiquent que la Direction des travaux publics utilise une démarche informelle et ponctuelle pour l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de non-conformité aux lois et règlements.

En effet, les personnes rencontrées mentionnent que l'effet des modifications législatives et réglementaires est évalué et que les mesures visant à s'y conformer sont apportées au moment opportun. De plus, en ce qui concerne l'analyse des risques de non-conformité, elle serait, de façon générale, réalisée au moment de l'analyse d'un dossier.

En outre, les personnes rencontrées nous ont mentionné assurer la maîtrise des lois et règlements par l'intermédiaire, entre autres :

- des diverses formations offertes aux employés. À cet égard, des registres pour le suivi des formations sont tenus;
- de séances d'information organisées afin de sensibiliser les employés concernés quant à l'effet des nouvelles dispositions législatives et réglementaires dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Malgré les moyens utilisés, nous constatons qu'aucune méthodologie documentée et standardisée n'a été instaurée en vue de procéder périodiquement à l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de non-conformité aux lois et règlements.

**ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE :
DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS**

Les renseignements obtenus au moment de la réalisation de nos travaux de vérification indiquent que la Direction des travaux publics utilise une démarche informelle et ponctuelle pour l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de non-conformité aux lois et règlements.

Par ailleurs, selon les renseignements reçus des personnes rencontrées, la Direction des travaux publics utilise les moyens qui suivent afin de favoriser la maîtrise des lois et règlements et de gérer les risques qu'une non-conformité survienne en ce qui concerne ses activités. Notamment :

- des formations sont offertes aux employés et des registres liés au suivi des formations sont tenus;
- des guides de référence sont confectionnés par l'arrondissement (p. ex. le guide de référence en matière de gestion contractuelle).

Malgré les moyens utilisés, nous constatons qu'aucune méthodologie documentée et standardisée n'a été instaurée en vue de procéder périodiquement à l'évaluation du degré de maîtrise et des risques de non-conformité aux lois et règlements.

ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL : DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

Selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées, l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements ainsi que des risques sous-jacents est davantage réalisée en fonction d'une démarche informelle et ponctuelle selon la nature des dossiers traités (p. ex. l'adjudication d'un contrat) ou des nouveautés législatives et réglementaires qui surviennent. Notamment, nous avons pu constater que des modifications réglementaires étaient discutées en comité de gestion.

En outre, les moyens qui suivent sont utilisés par la Direction des travaux publics afin d'acquérir une certaine maîtrise des lois et règlements et afin de réduire les risques de non-conformité, notamment :

- L'utilisation des encadrements administratifs dont s'est doté l'arrondissement pour faciliter l'application de diverses lois (p. ex. l'encadrement lié à l'attribution d'un contrat de services professionnels ou d'exécution de travaux);
- Les formations offertes au personnel. Des registres de formation sont tenus afin d'en assurer le suivi.

En dépit des moyens utilisés, nous constatons qu'aucune méthodologie documentée et standardisée n'a été instaurée en vue de procéder périodiquement à l'évaluation du

degré de maîtrise et des risques de non-conformité aux lois et règlements sous sa responsabilité.

CONCLUSION POUR LES QUATRE ARRONDISSEMENTS SÉLECTIONNÉS

En définitive, nous constatons qu'une démarche informelle et non documentée est actuellement préconisée concernant l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements. Bien qu'elle présente des actions positives, cette démarche laisse néanmoins la gestion des risques en cas de non-conformité à des actions principalement ponctuelles plutôt que proactives.

En outre, l'ensemble des personnes rencontrées dans les unités d'affaires sélectionnées mentionnent que, de par leur expérience et leur ancienneté, les employés connaissent bien les lois et règlements qui concernent leurs activités et qu'ils s'y conforment au moment de la réalisation de ces activités. Certes, un personnel expérimenté et compétent permet d'avoir une certaine assurance quant au respect de la conformité aux lois et règlements. Cependant, l'utilisation de cette seule démarche présente des limitations et des inconvénients. Notamment, les mouvements de personnel qui surviennent peuvent occasionner un risque que cette expérience ne s'amenuise au fil du temps si elle n'est pas transmise en temps opportun, rendant ainsi plus vulnérable l'unité administrative concernée advenant que ces mêmes employés quittent éventuellement l'arrondissement.

Or, dans un souci d'avoir une plus grande assurance quant au respect de la conformité aux lois et règlements, nous sommes d'avis que les directions visitées au sein des arrondissements sélectionnés gagneraient à se doter d'une méthodologie documentée et standardisée. En effet, en l'absence d'une documentation systématique de l'évaluation du degré de maîtrise et du niveau de risque de l'ensemble des lois et règlements régissant ses activités, l'unité se prive d'un outil de référence et d'aide à la prise de décision utile en vue de cibler les mesures correctives à apporter pour assurer, en continu, la conformité aux lois et règlements. En ce sens, nous croyons également que ces évaluations gagneraient à être périodiquement révisées en fonction d'un répertoire de lois et règlements qui, au préalable, aura été adéquatement constitué et

maintenu à jour. Ces évaluations devraient être classées de manière à être accessibles aux gestionnaires et aux employés concernés.

À notre avis, la démarche actuellement préconisée permettra difficilement d'attester que tous les moyens raisonnables ont été pris pour assurer le respect de la conformité aux lois et règlements. D'où l'importance de se doter d'outils permettant de documenter et de mettre à jour périodiquement l'évaluation du degré de maîtrise des lois et règlements au sein de l'unité.

3.3.2.B. Recommandations

En vue de pouvoir attester que tous les moyens raisonnables ont été pris pour assurer le respect de la conformité aux lois et règlements sous sa gouverne et de disposer d'un outil de référence et d'aide à la prise de décision pour cibler les mesures correctives exigées, nous recommandons à chacune des directions des Travaux publics des arrondissements de Lachine, de Montréal-Nord, de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et du Plateau-Mont-Royal :

- **de documenter, pour chacune des lois et chacun des règlements concernant ses activités, l'évaluation de leur degré de maîtrise et des risques sous-jacents;**
- **d'assurer la mise à jour périodique de ces évaluations ainsi que de la documentation d'autres évaluations concernant les lois et règlements qui auront été ajoutés au répertoire des lois et règlements constitué;**
- **de rendre ces évaluations accessibles au personnel concerné.**

3.3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **ARRONDISSEMENT DE LACHINE**

« Afin d'évaluer le degré de maîtrise des lois et règlements et des risques de non-conformité, la Direction des travaux publics ainsi que les autres directions feront, au besoin, une première analyse "brute" des risques pour chacune des lois et chacun des règlements, et ce, à l'aide de la grille d'analyse des risques. Cette étape nous permettra de prioriser les lois et règlements qui feront ensuite l'objet d'une attention plus particulière en vue d'évaluer plus précisément le degré de maîtrise et les risques sous-jacents.

Une mise à jour périodique sera assurée selon les mécanismes de suivi et de communication des modifications législatives et réglementaires. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« Rencontre à être fixée avec les directeurs pour l'explication des fiches descriptives et d'évaluation des risques, et des responsabilités de chacun.

Chacune des lois ou chacun des règlements applicables fera l'objet d'une évaluation du degré de maîtrise et des risques sous-jacents. À cet effet, une fiche descriptive sera complétée pour chaque loi et règlement applicable par la direction ou la division concernée. Chaque fiche devra décrire les mécanismes actuels utilisés pour former, maintenir et accroître l'expertise du personnel de même que les mécanismes souhaitables à mettre en place afin de réduire les risques d'erreur d'application de ces lois ou règlements.

Une grille d'analyse des risques sera remplie pour chaque fiche descriptive.

Rencontre à être fixée avec les personnes désignées responsables pour l'explication des fiches descriptives et d'évaluation des risques, et des responsabilités de chacun. Remise du répertoire des règlements, d'un exemple de fiches descriptives et de la grille d'évaluation des risques.

Les fiches descriptives ainsi que les grilles d'analyse des risques seront mises sur un réseau partagé, en mode lecture, permettant son accessibilité à toutes les personnes concernées. La secrétaire d'arrondissement aura la responsabilité de maintenir à jour les fiches et les grilles sur le réseau partagé.

Vérification par le directeur d'arrondissement de l'avancement de la confection des fiches descriptives et des grilles d'évaluation des risques. » (Échéancier prévu : juin 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

« Une rencontre entre la Direction des travaux publics et la Division du greffe sera organisée. Chacune des quatre divisions des Travaux publics ainsi que la Section de la gestion des véhicules seront rencontrées afin de discuter de la pertinence de chacune des lois et de son application. Cet exercice sera également réalisé avec chacun des directeurs de l'arrondissement. **(Échéancier prévu : juin 2012)**

Afin d'évaluer le degré de maîtrise des lois et règlements et des risques de non-conformité, la Direction des travaux publics remplira, pour chacune des lois et chacun des règlements, le tableau joint à même le répertoire ainsi que la grille d'analyse des risques. Des documents qui permettent d'appuyer l'évaluation du degré de maîtrise des risques seront joints au répertoire et à la grille. **(Échéancier prévu : août 2012)**

Une mise à jour ponctuelle sera faite en fonction des modifications législatives. **(Échéancier prévu : mars et septembre 2012)**

Une rencontre formelle entre la Direction des travaux publics et la Division du greffe sera organisée pour valider les renseignements. **(Échéancier prévu : septembre 2012)**

Le dossier complet sera déposé par la Division du greffe sur le site de partage de l'arrondissement de manière à ce que tous les gestionnaires y aient accès. » **(Échéancier prévu : septembre 2012)**

- **ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL**

« Des rencontres seront organisées entre la Direction des travaux publics et la Division des relations avec les citoyens et du greffe. Chacune des unités administratives de la Direction des travaux publics sera rencontrée afin de discuter de la pertinence de chacune des lois et de son application. **(Échéancier prévu : mai 2012)**

Afin d'évaluer le degré de maîtrise des lois et règlements et des risques de non-conformité, la Direction des travaux publics remplira, pour chacune des lois et chacun des règlements, la grille d'analyse des risques. (Échéancier prévu : juin 2012)

Le répertoire et les grilles d'analyse des risques seront remplies une fois par année. Une mise à jour ponctuelle sera faite en fonction des différentes modifications législatives. (Échéancier prévu : septembre 2012)

Validation des informations par des rencontres formelles entre les intervenants. (Échéancier prévu : septembre 2012)

Le dossier complet sera déposé par la Division des relations avec les citoyens et du greffe sur le site de partage de l'arrondissement afin d'en permettre l'accessibilité aux employés. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

3.4. MÉCANISMES DE SUIVI ET DE COMMUNICATION DES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

Les fonctionnaires municipaux doivent assurer le respect de la conformité d'un nombre considérable de lois et règlements en constante évolution. De nouvelles lois et de nouveaux règlements apparaissent, alors que d'autres sont remplacés ou deviennent caducs. La fréquence des modifications législatives et réglementaires rend indispensable la mise en place de mécanismes de suivi et de communication afin de s'assurer que le personnel est informé au moment opportun et qu'il dispose en tout temps d'une information à jour pour lui permettre d'accomplir ses fonctions efficacement et en toute connaissance de cause. En effet, la méconnaissance des changements législatifs et réglementaires peut biaiser la prise de décisions sur la base d'une information erronée.

Dans les circonstances, il est donc essentiel d'assurer le maintien d'une veille juridique constante de façon à pouvoir reconnaître, à l'aide de différentes sources de renseignements, toute nouvelle disposition juridique ou tout nouveau texte de droit en

relation avec les activités de l'unité d'affaires, à traiter cette information et à la diffuser aux employés concernés.

En somme, cette veille juridique constitue le point de départ pour assurer le respect de la conformité aux lois et règlements et représente un élément important favorisant la réduction des risques de non-conformité. Elle est aussi à la base de la mise à jour du répertoire des lois et règlements en plus de permettre la réduction de l'incertitude et de faire en sorte de ne pas compter uniquement sur l'expérience, malgré son importance.

Au sein de l'appareil municipal, mis à part les mécanismes de suivi et de communication des modifications aux lois et règlements que doivent individuellement prévoir chacune des unités d'affaires de la Ville, nous constatons, à la lumière des renseignements recueillis, que certains services centraux contribuent également, en fonction de leurs rôles et responsabilités, au maintien de cette veille juridique. À titre d'exemple, le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière intervient en soutien aux différentes unités d'affaires de la Ville. Il voit, entre autres, au suivi, à l'analyse et à la diffusion de renseignements liés à des modifications importantes aux lois et règlements touchant l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. En ce sens, il organise des séances de formation sur demande, émet lorsque nécessaire des avis juridiques et participe à l'occasion à la réalisation de mandats spéciaux en lien avec les domaines législatif et réglementaire. Quant à la Direction du greffe relevant de la Direction générale de la Ville, elle assure la publication des règlements municipaux adoptés par le conseil municipal et le conseil d'agglomération.

La sous-section qui suit présente les observations issues de l'examen des mécanismes de suivi et de communication des modifications législatives et réglementaires au sein des services centraux, de la CSEM et des arrondissements sélectionnés aux fins de nos travaux de vérification.

3.4.1. ÉTAT DE LA SITUATION POUR LES SERVICES CENTRAUX, LA COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL ET LES ARRONDISSEMENTS

3.4.1.A. Contexte et constatations

Nos travaux de vérification nous ont amenés à nous enquérir de l'existence des mécanismes de suivi et de communication instaurés au sein des unités d'affaires sélectionnées au regard des modifications ou des nouveautés législatives et réglementaires qui surviennent.

Selon les renseignements reçus des personnes rencontrées, les moyens qui suivent sont les plus couramment employés pour assurer le suivi de ces modifications ou de ces nouveautés :

- Les abonnements à des lois et règlements;
- Les abonnements à des progiciels, des bulletins, des revues et magazines spécialisés (p. ex. la *Gazette officielle du Québec*);
- La consultation de sites Internet à caractère juridique (p. ex. Publications du Québec);
- La consultation de sites Internet des gouvernements provincial et fédéral et de la documentation distribuée par des organismes gouvernementaux (p. ex. la Société de l'assurance automobile du Québec [SAAQ]);
- La participation à des formations et à des colloques;
- La collecte de renseignements en provenance de partenaires et d'autres unités d'affaires de la Ville, entre autres, le Service du capital humain, la Direction de l'approvisionnement et la Direction du matériel roulant et des ateliers municipaux, relevant toutes deux du SCARM.

En vue d'informer leur personnel au regard des modifications législatives et réglementaires qui surviennent, les personnes rencontrées mentionnent avoir recours à différents moyens :

- Transmission des renseignements à l'aide de courriels ou de communiqués internes;
- Rencontres de direction ou du personnel;

- Affichage d'avis de modification sur les babillards;
- Animation de séances de formation;
- Préparation et distribution de guides liés à l'application de lois ou règlements particuliers.

De plus, en ce qui concerne les arrondissements, le secrétaire d'arrondissement est très souvent la personne-ressource relativement au traitement et à la diffusion des modifications législatives et réglementaires.

En ce qui concerne plus particulièrement la Direction des immeubles relevant du SCARM, nous avons cependant constaté certaines ambiguïtés en ce qui a trait au partage des rôles et des responsabilités entre la DSTI et la Direction des immeubles au regard du suivi des modifications législatives et réglementaires de l'ensemble des lois et règlements régissant les activités de la Direction des immeubles. En effet, à la lumière des renseignements recueillis au cours des entrevues réalisées, nous constatons notamment que l'employé de la DSTI responsable de la confection du répertoire et des fiches descriptives pour le compte de la Direction des immeubles ne s'occupe que du suivi des modifications législatives et réglementaires liées à son champ d'expertise, soit les aspects liés au bâtiment. En d'autres termes, il n'effectue pas la veille juridique des autres lois et règlements touchant les activités de la Direction des immeubles (p. ex. la *Loi sur la sécurité privée* qui touche particulièrement les activités de la Division sécurité, le *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels*, la *Loi sur la santé et sécurité du travail*, la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*). Il appert qu'aucune autre ressource ne serait formellement désignée à cette tâche au sein de la Direction des immeubles.

En outre, selon les renseignements recueillis de la part des personnes rencontrées au sein de la Direction des immeubles, des mécanismes visant à communiquer systématiquement les modifications législatives et réglementaires à l'ensemble des employés concernés n'ont pas été instaurés. Selon ces mêmes personnes, il revient entre autres à la DSTI de faire le suivi des modifications et d'en informer les employés de la Direction des immeubles en temps opportun. Cependant, du côté de la DSTI, l'employé rencontré affirme qu'il ne communique pas aux employés de la Direction des

immeubles les renseignements liés aux modifications législatives ou réglementaires sur lesquelles il effectue une veille juridique. En somme, il mentionne avoir un rôle de conseiller en réglementation et offre le soutien nécessaire aux employés de la Direction des immeubles qui en font la demande.

À notre avis, il serait souhaitable de revoir ce partage des rôles et des responsabilités de façon à ce qu'une veille juridique soit systématiquement réalisée à l'égard de l'ensemble des lois et règlements concernant les activités de la Direction des immeubles. De plus, la Direction des immeubles aurait tout avantage à prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer que l'ensemble de son personnel est tenu au courant des modifications législatives et réglementaires touchant l'ensemble des lois et règlements liés à ses activités.

CONCLUSIONS ET OBSERVATIONS APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES UNITÉS D'AFFAIRES VISITÉES

Bien que, pour la plupart des unités d'affaires visitées, nous ayons pu observer que les moyens pris pour assurer le suivi et la communication des modifications législatives et réglementaires étaient, somme toute, pertinents, nous considérons que certaines améliorations pourraient être apportées afin d'accroître l'efficacité de la veille juridique effectuée.

Notamment, à la lumière de nos travaux de vérification, nous constatons qu'aucune des unités visitées ne s'est dotée d'un outil de référence (p. ex. un guide, un manuel ou un recueil de type « aide-mémoire ») permettant de connaître et de repérer aisément l'ensemble des sources d'information pertinentes, et même d'y accéder, en vue de la réalisation d'une veille juridique. Cet outil de référence pourrait, entre autres, incorporer les renseignements suivants :

- La liste détaillée des activités sous la responsabilité des différentes unités administratives au sein de l'unité d'affaires;
- Le lieu d'entreposage de certains renseignements documentaires (p. ex. le répertoire des lois et règlements, les évaluations du degré de maîtrise des lois et règlements et des risques liés);

- La liste et les coordonnées des personnes-ressources au sein de l'unité d'affaires et des autres unités d'affaires de la Ville;
- La liste des abonnements à caractère juridique détenus par l'unité d'affaires et, s'il y a lieu, le nom des personnes à joindre pour y avoir accès;
- La liste des divers sites Internet à caractère juridique pouvant être consultés;
- La liste et la référence des bulletins d'information et des revues spécialisées produits par les différents ministères au sein des gouvernements et des autres organismes qui sont liés aux domaines d'activité sous la responsabilité d'une unité administrative.

Selon nous, l'instauration d'un tel outil de référence contribuerait, d'une part, à structurer et à rendre davantage fonctionnelle la vigie exercée. D'autre part, il constituerait un appui utile et facilitant pour le personnel responsable d'assurer le suivi et la communication des modifications législatives et réglementaires des activités sous sa responsabilité.

3.4.1.B. Recommandations

Dans l'objectif d'éviter toute ambiguïté et de rendre ainsi la veille juridique efficace concernant les activités sous sa responsabilité, nous recommandons à la Direction des immeubles, en collaboration avec la Direction des stratégies et transactions immobilières :

- **de clarifier le partage des rôles et des responsabilités concernant le suivi des modifications législatives et réglementaires et de prendre les dispositions nécessaires afin de s'assurer qu'une veille juridique s'effectue à l'égard de l'ensemble des lois et règlements concernant ses activités;**
- **d'instaurer des mécanismes de communication appropriés de façon à ce que tout le personnel concerné soit systématiquement informé des modifications législatives et réglementaires qui touchent les activités dont elle a la charge.**

Nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable, à la Direction de l'eau potable, à la Direction des immeubles, à la Commission des services électriques de Montréal, à chacune des directions des Travaux publics des arrondissements de Lachine, de Montréal-Nord, de Côte-des-

Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et du Plateau-Mont-Royal de se doter d'un outil de référence facilitant la recherche de renseignements concernant le suivi des modifications législatives et réglementaires liées aux activités sous leur responsabilité, et ce, afin de favoriser l'atteinte d'une veille juridique davantage structurée et fonctionnelle.

3.4.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DES IMMEUBLES**

« Le comité de travail DSTI/Direction des immeubles désignera les responsabilités globales et spécifiques relativement au suivi des lois et règlements pour chacune des directions.

Le comité de travail DSTI/Direction des immeubles déterminera les mesures à mettre en place afin que soit informé le personnel concerné des modifications législatives et réglementaires.

Le comité de travail DSTI/Direction des immeubles identifiera les outils de référence pour la recherche d'information liée au suivi des modifications législatives et réglementaires concernant les activités immobilières. » (Échéancier prévu : octobre 2012)

- **DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

« Se doter d'un outil de référence permettant la recherche d'informations sur le suivi des modifications législatives et réglementaires liées à nos activités :

- Développer un guide répertoriant l'ensemble des sources d'information pertinentes;
- Maintenir la mise à jour du guide;
- Dans le cadre du mandat de la création d'un plan de classification pour l'ensemble des documents de la Direction, prévoir une rubrique spécifique pour le guide;
- Adapter la sécurité informatique pour rendre accessible le guide au personnel autorisé. » (Échéancier prévu : novembre 2012)

- **DIRECTION DE L'EAU POTABLE**

« Discussions avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière sur les moyens d'assurer une veille juridique efficace. (**Échéancier prévu : mai 2012**)

Implantation des mesures identifiées. » (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

- **COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE MONTRÉAL**

« Développement d'un mécanisme assurant la réception et le traitement approprié des modifications législatives et réglementaires et de leur diffusion au personnel concerné. » (**Échéancier prévu : janvier 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DE LACHINE**

« Il a été convenu en septembre 2011 que l'embauche d'un avocat, en début d'année 2012, serait effectuée et financée par les arrondissements afin d'assurer notamment :

- une veille à l'égard des modifications législatives en lien avec les activités des arrondissements;
- une veille à l'égard de la jurisprudence en lien avec les activités des arrondissements;
- la diffusion des informations pertinentes découlant des avis juridiques;
- la rédaction de bulletins juridiques;
- la formation au besoin. » (**Échéancier prévu : décembre 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

« La secrétaire d'arrondissement fera parvenir aux directeurs concernés les diverses modifications réglementaires à partir de la Gazette officielle du Québec. Partie II.

Chaque modification réglementaire devra faire l'objet d'une décision sur le suivi à faire, à savoir :

- aucune incidence sur le travail effectué, aucun facteur de risques supplémentaires;
- besoin d'informer les employés concernés uniquement;

- *besoin de formation pour la mise en application des modifications réglementaires;*
- *besoin d'achat d'outillage particulier ou supplémentaire.*

Chaque directeur aura la responsabilité de faire le suivi approprié de la modification réglementaire, de faire la mise à jour de la grille d'évaluation des risques et d'en aviser la secrétaire d'arrondissement.

Au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, chaque directeur devra produire et remettre au directeur d'arrondissement un certificat de conformité aux lois et règlements relevant de sa direction.

En octobre de chaque année, le directeur d'arrondissement devra produire un certificat de conformité aux lois et règlements pour l'arrondissement. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

« Abonnement annuel à la Gazette officielle du Québec pour donner accès aux avis juridiques et aux lois et règlements provinciaux.

Dépôt sur le site de partage de l'arrondissement de l'ensemble des lois et règlements qui ont été recensés à même le répertoire.

Préparation et distribution à tout le personnel concerné de chacune des directions d'un CD-ROM comprenant chacune des lois et chacun des règlements affectant son secteur d'activité.

Dépôt sur le site de partage de l'arrondissement de l'ensemble des règlements adoptés par l'arrondissement. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

- **ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL**

« Une note sera transmise à tous les gestionnaires concernés lorsqu'une modification législative ou réglementaire sera apportée, et ce, par la Division des

relations avec les citoyens et du greffe. Le suivi sera réalisé en collaboration avec l'avocat du service central.

Sur le serveur partagé, la liste des lois et règlements sera versée ainsi que toutes les mises à jour. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

3.5. REDDITION DE COMPTES LIÉE À LA CERTIFICATION DE LA CONFORMITÉ RÉGLEMENTAIRE

3.5.A. Contexte et constatations

Compte tenu de la diversité des lois et règlements qui régissent les activités de la Ville, il importe que les gestionnaires responsables des diverses unités d'affaires qui la composent instaurent les mesures nécessaires afin que le respect de la conformité à ces lois et règlements soit intégré à la gestion courante des activités sous leur responsabilité. Étant ultimement imputables des actes posés au sein de leur unité, ils doivent, entre autres, prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer que les employés de leur unité appliquent les lois et règlements qui gouvernent leurs secteurs d'activité, de façon à pouvoir rendre compte périodiquement du respect de cette conformité.

À cet égard, en vertu de l'encadrement administratif adopté le 10 octobre 2010 (le dernier diffusé au moment de nos travaux), les directeurs des services centraux, les présidents d'organismes tels que la CSEM ainsi que les directeurs d'arrondissement devraient faire rapport annuellement au directeur général en lui transmettant un certificat de conformité aux lois et règlements. Le certificat en question doit être produit au plus tard le 1^{er} octobre de chaque année pour les 12 mois précédents (1^{er} octobre au 30 septembre). Par ce certificat, le responsable atteste, au meilleur de sa connaissance, qu'il a :

- pris les moyens raisonnables afin d'assurer le suivi des modifications législatives et réglementaires touchant les champs de compétence de son unité d'affaires;
- eu recours aux moyens nécessaires pour informer le personnel qui, dans ses activités, applique les lois et règlements liés au domaine d'activité;

- procédé à la mise à jour de l'évaluation du niveau de risque lié au non-respect des lois et règlements.

En somme, selon notre compréhension, depuis l'entrée en vigueur de l'encadrement administratif le 10 octobre 2010, les prochains certificats de conformité attendus devraient être datés du 1^{er} octobre 2011. Cependant, rappelons que l'encadrement sur la conformité aux lois et règlements, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, ne s'appliquait pas formellement aux arrondissements parce que la Direction générale de la Ville n'avait pas fait dudit encadrement un enjeu stratégique.

Étant donné qu'un encadrement administratif portant sur la conformité aux lois et règlements existait déjà dans une version antérieure publiée en août 2007 et qu'il prévoyait également la production d'un certificat de conformité, nous avons voulu, pour les unités d'affaires ayant fait l'objet de nos travaux de vérification, nous assurer que ces dernières avaient bel et bien produit et transmis, dans les temps prévus, leur certificat de conformité à la Direction générale. Rappelons toutefois que l'encadrement administratif d'août 2007 ne visait que les services centraux (par conséquent, les arrondissements et les autres organismes, en l'occurrence la CSEM, n'étaient pas visés) et qu'en vertu de cet encadrement le certificat de conformité devait être produit au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année plutôt que le 1^{er} octobre, comme c'est présentement le cas.

La vérification effectuée nous a donc permis d'observer que la DEDD et la Direction de l'eau, lesquelles relevaient alors de l'ancien Service des infrastructures, transport et environnement, ainsi que la Direction des immeubles, laquelle relevait à l'époque de l'ancien Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, ont dûment produit en septembre 2008 et 2009 le certificat de conformité attendu. Cependant, pour la période s'échelonnant du 1^{er} septembre 2009 au 31 août 2010, aucun certificat n'a été produit.

En conclusion, de par le nombre et la diversité des lois et règlements qui gouvernent les champs d'activité de la Ville, nous estimons incontournable que le mécanisme instauré soit respecté par les gestionnaires responsables des unités d'affaires. La reddition de

comptes crée une pression en vue de motiver l'action tout en procurant à l'administration municipale une assurance raisonnable que les mesures suffisantes de réduction des risques de non-conformité ont été prises au sein de la Ville. En ce sens, nous croyons que toutes les dispositions nécessaires doivent être prises par la Direction générale pour que chacune des unités d'affaires visées par le champ d'application de l'encadrement administratif en vigueur produise son certificat de conformité périodiquement.

3.5.B. Recommandations

En vue de lui procurer une assurance raisonnable que les risques de non-conformité aux lois et règlements sont gérés efficacement, nous recommandons à la Direction générale de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que les unités d'affaires visées par le champ d'application de l'encadrement administratif en vigueur produisent, conformément à la directive, leur certificat de conformité dans les temps prescrits.

3.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Une demande a été envoyée par le directeur général le 10 août 2011 aux services centraux et le 8 septembre 2011 aux arrondissements ainsi qu'à la CSEM, et ce, afin de leur rappeler qu'ils avaient le devoir de nous fournir ledit certificat dans les délais prescrits. » (Complété)

V.11. Société du Havre de Montréal (projet Bonaventure)



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 421 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 424 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 425 |
| | 3.1. Société du Havre de Montréal..... | 425 |
| | 3.2. Bureau de projet mixte Bonaventure..... | 435 |
| | 3.3. Reddition de comptes..... | 444 |
| 4. | ANNEXES..... | 447 |
| | 4.1. Ententes conclues entre la Ville et la Société du Havre de Montréal depuis 2003..... | 447 |
| | 4.2. Structure organisationnelle du Bureau de projet mixte Bonaventure..... | 448 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|------|---------------------------------------|------|---|
| BPMB | Bureau de projet mixte Bonaventure | OBNL | organisme à but non lucratif |
| DRM | demande de réalisation de mandat | PTI | programme triennal d'immobilisations |
| DTP | Direction des travaux publics | SHM | Société du Havre de Montréal |

V.11. SOCIÉTÉ DU HAVRE DE MONTRÉAL (PROJET BONAVENTURE)

1. INTRODUCTION

En 2002, la Ville de Montréal (la Ville) mandate la Société du Havre de Montréal (SHM) pour proposer pour le Havre et les espaces qui l'entourent¹ les grandes lignes d'un plan d'intervention concerté, assorti d'une structure de mise en œuvre et de financement. Après avoir établi l'état des lieux du Havre de Montréal, la SHM a déposé un document qui proposait une Vision 2025 pour le Havre s'articulant autour de trois axes stratégiques :

- La réappropriation de l'espace urbain;
- La réappropriation de l'espace riverain;
- Le développement durable.

Dévoilée en 2004, cette Vision 2025 a suscité un grand intérêt de la part de la Ville, de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, de la Société du Vieux-Port de Montréal et de l'Agence Parcs Canada. Cela a amené les trois partenaires gouvernementaux (Ville de Montréal, gouvernement du Canada et gouvernement du Québec) à demander à la SHM d'examiner la faisabilité des grandes interventions envisagées, autant sur le plan technique que financier.

La SHM a alors entrepris les études préliminaires de faisabilité du réaménagement de l'autoroute Bonaventure touchant plusieurs aspects comme l'ingénierie de l'infrastructure, la circulation, l'environnement, l'urbanisme et le « design urbain ». D'autres études examinaient la faisabilité technique d'un tramway, la création d'un bassin nautique et la mise en valeur des terrains en friche. L'ensemble de ces études a permis à la SHM de présenter en avril 2006 le document *Le Havre de Montréal* :

¹ Territoire couvrant une superficie de 10 km². Son littoral s'étend sur 31 km de berges. Il est délimité à l'ouest par le pont Champlain, à l'est par un tracé au-delà du pont Jacques-Cartier. Sa délimitation, au nord, longe la rue Notre-Dame, puis la rue Viger et son prolongement jusqu'aux écluses de Saint-Gabriel. Au sud, le territoire longe les abords du fleuve en incluant les îles Sainte-Hélène et Notre-Dame.

Rapport final et recommandations, qui expose un plan d'intervention dont les éléments principaux sont :

- L'autoroute Bonaventure;
- Le tramway du Havre;
- L'offre récréotouristique et culturelle;
- Les terrains en friche;
- Les espaces bleus et verts;
- La gestion des sols.

Au cours de la période qui s'étale de 2003 à 2006, caractérisée principalement par la réalisation d'études d'opportunité et de faisabilité, la SHM a bénéficié d'un soutien financier des trois gouvernements totalisant un montant de 4 008 870 \$, soit 1 310 122 \$ en fonds et prêt de services et de ressources humaines de la part de la Ville, 1 418 748 \$ du gouvernement du Canada et 1 280 000 \$ du gouvernement du Québec.

Le projet de réaménagement de l'autoroute Bonaventure constitue la pierre angulaire de la Vision 2025 du Havre de Montréal. Il consiste à reconquérir les berges du fleuve et à retisser la trame urbaine. Ce projet se divise en trois phases :

- Phase 1 : prolongement du centre-ville, de la rue Notre-Dame à la rue Brennan;
- Phase 2 : déplacement de l'autoroute Bonaventure entre les ponts Victoria et Champlain;
- Phase 3 : réaménagement de l'autoroute Bonaventure entre le pont Victoria et la rue Brennan.

Ce projet d'envergure va façonner, pour les 20 prochaines années, la configuration de l'autoroute Bonaventure et interpelle plusieurs partenaires autant publics que privés. Si les phases 2 et 3 sont sous la responsabilité du gouvernement canadien, la phase 1 par contre, est sous la juridiction de la Ville.

À la suite du dépôt du rapport final de 2006 et de son acceptation par la Ville, la SHM s'était vu confier plusieurs mandats qui ont fait l'objet de conventions avec la Ville :

- En 2007 : signature d'une convention au montant de 7 173 156 \$ (taxes incluses) pour réaliser l'avant-projet détaillé de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure, de la rue Saint-Jacques à la rue Brennan;
- En 2008 : signature d'une entente de 5 643 750 \$ (taxes incluses) pour préparer les plans et devis définitifs de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure, entre les rues Saint-Jacques et Brennan;
- En 2009 : signature d'une convention pour préparer les plans et devis définitifs du corridor Dalhousie réservé au transport collectif pour un montant de 2 596 630 \$ (taxes incluses).

La SHM a déposé à la Ville, en juin 2009, le rapport d'avant-projet détaillé de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure. L'avant-projet détaillé avait été soumis aux consultations publiques, desquelles a découlé le rapport de l'Office de consultation publique de Montréal déposé en avril 2010 au comité exécutif. Ces consultations ont permis à la SHM d'apporter des modifications en intégrant les préoccupations émises au cours des consultations. Le rapport final du projet « Quartier Bonaventure » révisé a été approuvé par résolution du comité exécutif le 11 août 2010. Entre-temps, à partir de 2009, la SHM a amorcé certains travaux liés à la préparation des plans et devis définitifs de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure entre les rues Saint-Jacques et Brennan, y compris le corridor Dalhousie. Même s'ils ont été arrêtés durant les consultations, ces travaux ont repris en 2010.

Sur le plan des investissements, le programme triennal d'immobilisations (PTI) pour 2012-2014 et les années ultérieures prévoit un montant de 159 165 000 \$. À cela s'ajouterait un montant de 16 888 000 \$ qui a été consacré entre 2007 et 2011 à l'avant-projet détaillé et à la production des plans et devis définitifs.

Jusqu'en 2010, la SHM agissait à titre de maître d'œuvre pour la Ville dans le cadre de ses mandats, c'est-à-dire qu'elle était responsable de toutes les étapes de la réalisation, soit la conception, la tenue des appels d'offres, l'adjudication des contrats, la surveillance et la réalisation des travaux. À partir de 2011, en conformité avec son

Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux et avec sa politique de gestion contractuelle, adoptée en décembre 2010, la Ville a choisi d'assurer elle-même la réalisation des travaux de la phase 1 du projet de réaménagement de l'autoroute Bonaventure et d'être responsable de l'ensemble des étapes, telles que la tenue des appels d'offres, l'adjudication des contrats, la validation des plans et devis et la réalisation des travaux.

En vue, d'une part, d'assurer une certaine continuité dans la réalisation de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure et de son harmonisation avec les phases ultérieures et, d'autre part, de bénéficier des connaissances acquises par la SHM du projet global (les trois phases), la Ville a retenu, en 2011, les services professionnels de la SHM, dans le contexte d'une entente d'une durée de cinq ans (2011-2015) totalisant 10 178 301 \$, afin :

- de mettre en place conjointement avec la Ville un bureau de projet mixte;
- de terminer la préparation des plans et devis définitifs pour le réaménagement entre les rues Saint-Jacques et Brennan, et ceux du corridor Dalhousie;
- d'offrir divers services professionnels en matière de fonctionnement du bureau de projet mixte;
- d'actualiser et de mettre en œuvre la Vision 2025 du développement du Havre de Montréal. Cet aspect de la convention relève particulièrement de la SHM.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Notre vérification avait pour objectif de s'assurer que les processus de gestion des fonds alloués par la Ville au Bureau de projet mixte Bonaventure (BPMB) dans le contexte du mandat qui lui a été confié sont gérés de façon responsable et transparente, dans le respect du cadre de gouvernance et de la politique contractuelle de la Ville, et que ceux-ci ont permis d'atteindre les résultats escomptés par la Ville.

À cet effet, nos travaux de vérification ont principalement porté sur l'examen détaillé de la documentation liée au projet de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure et au fonctionnement du BPMB.

En vue de situer le projet de la phase 1 dans son contexte historique, nous avons pris connaissance d'une série de documents produits par la SHM, notamment le rapport final et les recommandations concernant le Havre de Montréal, les conventions conclues entre la SHM et la Ville en vue de produire la Vision 2025, l'avant-projet détaillé et les plans et devis permettant la réalisation de la phase 1.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. SOCIÉTÉ DU HAVRE DE MONTRÉAL

Créée en octobre 2002, la SHM est un organisme à but non lucratif (OBNL) qui est né à la suite du Sommet de Montréal en 2002. Son mandat est de « *proposer, pour le havre et les espaces urbains qui l'entourent, les grandes lignes d'un plan d'intervention concerté, assorti d'une structure de mise en œuvre et de financement* ». Autonome, elle est dotée d'un conseil d'administration au sein duquel la représentativité de la Ville était toujours présente, mais fluctuante. La SHM est dotée d'une petite équipe de chargés de projets et de consultants qui accomplissent le travail de recherche et d'analyse sous la direction d'un président-directeur général.

Sa création était motivée par le fait qu'elle pouvait bénéficier de subventions des deux gouvernements (provincial et fédéral) afin de réaliser les premiers travaux exploratoires. Effectivement, à ses débuts elle a bénéficié de l'appui financier des trois ordres de gouvernement, soit la Ville, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada comme l'indique le tableau 1.

Tableau 1 – Montants dépensés par la SHM entre 2003 et 2011

| Période | Gouv. du Canada | Gouv. du Québec | Ville de Montréal | Total |
|--|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| Études d'opportunité et de faisabilité 2003-2006 | 1 418 748 \$ 35 % | 1 280 000 \$ 32 % | 1 310 122 \$ 33 % | 4 008 870 \$ |
| Avant-projet détaillé – Plans et devis 2007-2010 | 257 090 \$ 3 % | 520 000 \$ 5 % | 9 402 795 \$ 92 % | 10 179 885 \$ |
| Réalisation de la phase 1 : 2011-2015 Contribution 2011 | – 0 % | – 0 % | 2 065 498 \$ 100 % | 2 065 498 \$ |
| Contribution totale des partenaires | 1 675 838 \$ 10 % | 1 800 000 \$ 11 % | 12 778 415 \$ 79 % | 16 254 253 \$ |

Source : Sommaire décisionnel de la Ville et états financiers de la SHM.

Les contributions de la Ville et des gouvernements prennent de l'importance selon la période d'évolution de la SHM depuis sa création. De 2003 à 2006, les trois ordres de gouvernement ont participé de façon équivalente au financement de la SHM. La contribution de la Ville représentait environ 33 %, soit 1 310 122 \$, en fonds et prêt de ressources humaines sur un financement total de 4 008 870 \$. Cette période correspondait aux activités liées aux études d'opportunité et de faisabilité entourant l'autoroute Bonaventure et se concrétisait par la réalisation des études, notamment *Le havre de Montréal – L'état des lieux*, *Le havre de Montréal – vision 2025* et *L'autoroute Bonaventure – Vision 2025*. Par la suite, la contribution de la Ville a atteint 92 %, soit 9 402 795 \$, et finalement en 2011, année où s'amorce la réalisation des travaux de réaménagement de l'autoroute Bonaventure, la Ville est devenue l'unique source de revenus pour la SHM.

De 2007 à 2010, la Ville, partenaire majoritaire de la SHM, a signé six conventions² totalisant 15 634 905 \$, dont trois conventions majeures liées à l'étude d'avant-projet détaillé (7 173 156 \$), à la production de plans et devis définitifs entre les rues Brennan et Saint-Jacques (5 643 750 \$) et à la production de plans et devis pour le corridor Dalhousie (2 596 630 \$). Cette période correspondait aux activités liées aux études de l'avant-projet détaillé de la phase 1 du projet de réaménagement de l'autoroute

² Les conventions signées entre la Ville et la SHM l'ont été en vertu de l'article 573.3, paragraphe 2.1 de la *Loi sur les cités et villes*, qui permet à la Ville de confier à un OBNL un mandat de services professionnels sans avoir à procéder par appel d'offres.

Bonaventure et à la production de plans et devis, et se concrétisait par le dépôt de l'avant-projet détaillé et l'amorce de la production des plans et devis.

En 2011, la Ville signe avec la SHM pour une période de cinq ans, dans le contexte de la réalisation de la phase 1 du projet de réaménagement de l'autoroute Bonaventure, une convention au montant de 10 178 302 \$ répartis ainsi :

- 4 303 688 \$: services professionnels pour le fonctionnement du BPMB pour les années 2011 à 2015;
- 5 350 561 \$: seconde et dernière tranche d'argent pour la production des plans et devis définitifs du réaménagement de l'autoroute Bonaventure entre les rues Brennan et Saint-Jacques;
- 500 000 \$: réalisation d'une étude d'actualisation de la Vision 2025 du développement du Havre de Montréal;
- 24 053 \$: ajustement lié à la TVQ.

Dans l'ensemble, de 2003 à 2011, la SHM a conclu des ententes avec la Ville pour un montant total de 27 123 306 \$. Les détails de ces contributions sont présentés à l'annexe 4.1.

3.1.1. PROCESSUS D'ADJUDICATION DES CONTRATS OCTROYÉS PAR LA SOCIÉTÉ DU HAVRE DE MONTRÉAL

3.1.1.A. Contexte et constatations

Afin d'examiner la gouvernance qui encadre l'octroi de contrats à la SHM, nous avons, à partir de renseignements fournis par cette dernière, analysé le mode d'adjudication des contrats octroyés par la SHM de 2007 à 2011, examiné sommairement leur conformité à la politique d'adjudication des contrats de la SHM et procédé à une comparaison de celle-ci avec le régime d'adjudication de contrats en vigueur à la Ville.

Le tableau 2 présente les statistiques concernant les modes d'adjudication utilisés par la SHM pour l'ensemble des contrats octroyés de 2007 à 2011.

**Tableau 2 – Modes d'adjudication des contrats octroyés par la SHM
de 2007 à 2011**

| Années et rubriques | | Mode d'adjudication | | | | |
|---------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|---|----------------------|
| | | Gré à gré | Sur invitation | Appel d'offres public | Information non disponible ¹ | Total |
| Mandats – Avant-projet détaillé | 2007 | | | | | |
| | Nombre de mandats | 10 | 1 | 0 | 4 | 15 |
| | Budget total | 450 159 \$ | 584 371 \$ | – | 694 153 \$ | 1 728 683 \$ |
| | Paiement réel | 445 269 \$ | 508 032 \$ | – | 683 131 \$ | 1 636 432 \$ |
| | 2008 | | | | | |
| | Nombre de mandats | 25 | 8 | 2 | 1 | 36 |
| | Budget total | 893 703 \$ | 465 013 \$ | 1 783 921 \$ | 49 000 \$ | 3 191 637 \$ |
| | Paiement réel | 873 714 \$ | 465 013 \$ | 1 783 689 \$ | 48 980 \$ | 3 171 396 \$ |
| | 2007 et 2008 | | | | | |
| Nombre de mandats | 35 | 9 | 2 | 5 | 51 | |
| Budget total | 1 343 862 \$ | 1 049 384 \$ | 1 783 921 \$ | 743 153 \$ | 4 920 320 \$ | |
| Paiement réel | 1 318 983 \$ | 973 045 \$ | 1 783 689 \$ | 732 111 \$ | 4 807 828 \$ | |
| Mandats – Plans et devis | 2009 | | | | | |
| | Nombre de mandats | 10 | 0 | 3 | 1 | 14 |
| | Budget total | 365 115 \$ | – | 9 651 847 \$ | 4 430 \$ | 10 021 392 \$ |
| | Paiement réel | 95 796 \$ | – | 3 372 830 \$ | 4 430 \$ | 3 473 056 \$ |
| | 2010 | | | | | |
| | Nombre de mandats | 7 | 6 | 0 | 6 | 19 |
| | Budget total | 132 368 \$ | 294 622 \$ | – | 51 178 \$ | 478 168 \$ |
| | Paiement réel | 104 561 \$ | 117 823 \$ | – | 51 178 \$ | 273 562 \$ |
| | 2011 | | | | | |
| | Nombre de mandats | 1 | 5 | 0 | 8 | 14 |
| | Budget total | 30 000 \$ | 98 734 \$ | – | 235 543 \$ | 364 277 \$ |
| | Paiement réel | 12 000 \$ | 46 576 \$ | – | 46 123 \$ | 104 699 \$ |
| 2009-2010-2011 | | | | | | |
| Nombre de mandats | 18 | 11 | 3 | 15 | 47 | |
| Budget total | 527 483 \$ | 393 356 \$ | 9 651 847 \$ | 291 151 \$ | 10 863 837 \$ | |
| Paiement réel | 212 357 \$ | 164 399 \$ | 3 372 830 \$ | 101 731 \$ | 3 851 317 \$ | |
| Total pour la période 2007-2011 | Nombre de mandats | 53 | 20 | 5 | 20 | 98 |
| | % type d'adjudication | 54 % | 20 % | 5 % | 20 % | 100 % |
| | Budget total | 1 871 345 \$ | 1 442 740 \$ | 11 435 768 \$ | 1 034 304 \$ | 15 784 157 \$ |
| | % budget total | 12 % | 9 % | 72 % | 7 % | 100 % |
| | Paiement réel | 1 531 340 \$ | 1 137 444 \$ | 5 156 519 \$ | 833 842 \$ | 8 659 145 \$ |

¹ La documentation fournie par la SHM n'indiquait pas le mode d'adjudication utilisé pour ces contrats.
Source : SHM.

Selon l'analyse de l'information obtenue concernant les contrats octroyés pour la période de 2007 à 2011, nous constatons que la SHM a octroyé 98 contrats totalisant 15 784 157 \$. Ces contrats ont été attribués selon les modes d'adjudication qui suivent :

V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.11. Société du Havre de Montréal (projet Bonaventure)

- **De gré à gré** : 53 contrats sur 98 (54 %) pour un total de 1 871 345 \$ (12 % de la valeur totale des contrats);
- **Sur invitation** : 20 contrats sur 98 (20 %) pour un total de 1 442 740 \$ (9 % de la valeur totale des contrats);
- **Appel d'offres public** : 5 contrats sur 98 (5 %) pour un total de 11 435 768 \$ (72 % de la valeur totale des contrats);
- **Information non disponible sur le mode d'adjudication** : 20 contrats sur 98 (20 %) pour un total de 1 034 304 \$ (7 % de la valeur totale des contrats). Sur ces 20 contrats, 3 concernaient la Ville, à titre de fournisseur de services, pour un total de 526 305 \$ (51 % du total de cette catégorie). Les 17 autres présentaient une valeur variant de 580 \$ à 49 000 \$.

Les tableaux 3 et 4 présentent les paramètres liés à la délégation de pouvoir et à la politique d'adjudication des contrats de la SHM et de la Ville.

Tableau 3 – Comparaison de la délégation de pouvoir de la Ville (services centraux) et de la SHM

| Ville de Montréal | | | SHM | | |
|------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------|-------------------------|
| Fonction | Exécution de travaux | Services professionnels | Fonction | Exécution de travaux | Services professionnels |
| Directeur général | 100 000 \$ | 50 000 \$ | Président-directeur général | 50 000 \$ | 50 000 \$ |
| Fonctionnaire niveau A | 50 000 \$ | 25 000 \$ | | | |
| Fonctionnaire niveau B | 25 000 \$ | 15 000 \$ | Directeur de projet | 15 000 \$ | 15 000 \$ |
| Fonctionnaire niveau C | 15 000 \$ | 5 000 \$ | | | |
| Fonctionnaire niveau D | 10 000 \$ | | | | |
| Fonctionnaire niveau E | 1 000 \$ | | | | |

Tableau 4 – Comparaison du régime d'adjudication des contrats de la Ville et de la SHM

| Ville de Montréal | | | SHM | | | |
|-----------------------|---|-------------------------|-----------------------|--|-----------------------|--|
| Montant | Exécution de travaux | Services professionnels | Montant | Exécution de travaux | Montant | Services professionnels |
| ≤ 24 999 \$ | Gré à gré | | ≤ 9 999 \$ | Gré à gré | ≤ 49 999 \$ | Gré à gré avec l'accord d'un administrateur outre le président-directeur général |
| | | | 10 000 \$ à 24 999 \$ | Invitation écrite à 2 fournisseurs ou plus | | |
| 25 000 \$ à 99 999 \$ | Appel d'offres sur invitation à un minimum de 2 fournisseurs. La Ville préconise l'invitation de 5 firmes. | | 25 000 \$ à 99 999 \$ | Invitation écrite à 3 fournisseurs ou plus | 50 000 \$ à 99 999 \$ | Invitation écrite à 3 fournisseurs ou plus, ou appel d'offres public |
| 100 000 \$ et plus | Appel d'offres public | | 100 000 \$ et plus | Invitation écrite à 4 fournisseurs ou plus, ou appel d'offres public | 100 000 \$ et plus | Invitation écrite à 4 fournisseurs ou plus, ou appel d'offres public |

À la suite de cette analyse comparative, nous constatons que la délégation de pouvoir de dépenser de la SHM attribue à son président-directeur général, dans le cas de l'exécution de travaux, la même limite de dépenses (50 000 \$) que la Ville accorde à un titulaire d'un poste de niveau A, soit l'équivalent d'un directeur général associé ou d'un directeur principal. Pour ce qui est du directeur de projet de la SHM, sa limite de dépenses (15 000 \$) est la même que celle accordée au titulaire d'un poste de niveau C à la Ville, soit l'équivalent d'un chef de section d'une direction.

En ce qui a trait aux contrats de services professionnels, la délégation de pouvoir de dépenser de la SHM accorde à son président-directeur général la même limite de dépenses (50 000 \$) que la Ville octroie à son directeur général. Dans le cas du directeur de projet de la SHM, sa limite de dépenses (15 000 \$) est la même que celle accordée à un titulaire d'un poste de niveau B à la Ville, soit un chef de division d'une direction.

Le régime d'adjudication des contrats en application à la SHM est le suivant :

- Pour des contrats d'exécution de travaux, les modes d'adjudication varient selon quatre niveaux de limites;
- Pour des contrats de services professionnels, les modes d'adjudication varient selon trois niveaux de limites.

Le régime d'adjudication des contrats en vigueur à la Ville est conforme à la *Loi sur les cités et villes* (article 573). Il s'articule, de façon générale, autour de trois niveaux de limites et concerne tous les contrats liés à l'exécution des travaux et à la fourniture de services professionnels à champ réservé (architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé et ingénieur).

Sur la base de l'information fournie par la SHM, l'analyse des modes d'adjudication des contrats en fonction de la politique de la SHM à ce sujet et du régime en vigueur à la Ville nous permet de constater que les 98 contrats accordés, quel que soit le mode d'adjudication, ont fait l'objet d'une sollicitation écrite en conformité avec la politique liée à l'adjudication des contrats de la SHM, à l'exception de 13 contrats, soit 13 %.

Sur l'ensemble des contrats accordés sur invitation ou par appel d'offres public, la SHM s'est conformée dans tous les cas à sa politique d'adjudication des contrats quant au nombre de fournisseurs à inviter et au montant à respecter.

Concernant les contrats accordés sur invitation ou par appel d'offres public, à l'exception de ceux pour lesquels la Ville était le fournisseur du service recherché, la SHM a mis en place un comité de sélection auquel siégeait du personnel de la Ville.

Dans le cas de tous les contrats supérieurs à 100 000 \$, le régime d'adjudication des contrats de la SHM donne le choix d'aller en appel d'offres public ou de procéder sur invitation en sollicitant un minimum de quatre fournisseurs. Ce même choix existe dans le cas des contrats pour services professionnels de 50 000 \$ et plus, à la différence que le nombre de fournisseurs à solliciter est moindre, soit trois fournisseurs.

Le régime appliqué à la Ville, quant à lui, permet d'attribuer de gré à gré les contrats n'excédant pas 24 999 \$, quelle que soit leur nature (exécution de travaux ou services professionnels). Cependant, il n'offre pas la possibilité de choisir entre l'option d'aller en appel d'offres public ou de procéder sur invitation pour les contrats supérieurs à 100 000 \$, quelle que soit leur nature.

Visant une prise de décisions plus rapide, le régime de la SHM est moins limitatif que celui de la Ville. En effet, il donne le choix au gestionnaire de recourir ou non à un appel d'offres public, ce que le régime de la Ville ne permet nullement. Cette marge de manœuvre augmente le risque d'exercer une éventuelle orientation quant au choix des firmes par rapport à un appel d'offres public ouvert à tous.

Dans le contexte actuel caractérisé par une remise en question des processus d'attribution des contrats publics, la Ville a renforcé ses règles d'adjudication de contrats et a mis en place un cadre de gouvernance transparent. Puisqu'elle est l'unique « cliente » ou bailleuse de fonds de la SHM et qu'elle a fait le choix d'en faire un partenaire privilégié pour les phases subséquentes énumérées dans la Vision 2025, il serait approprié que la SHM harmonise ses façons de faire avec celles de la Ville en matière d'adjudication de contrats.

3.1.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Société du Havre de Montréal, compte tenu des enjeux liés à la gouvernance des grands projets et du contexte actuel de mise en œuvre du projet du Quartier Bonaventure, le tout dans un esprit de partenariat mixte à long terme, d'examiner la possibilité d'harmoniser sa politique d'adjudication des contrats avec celle en vigueur à la Ville.

3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Soumettre au cours d'une prochaine réunion du conseil d'administration de la SHM un amendement à la politique liée à l'adjudication des contrats de la SHM dans le but d'harmoniser encore davantage cette politique avec celle de la Ville. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

3.1.2. SUIVI DE LA RÉALISATION DES CONTRATS OCTROYÉS PAR LA SOCIÉTÉ DU HAVRE DE MONTRÉAL

3.1.2.A. Contexte et constatations

En fonction des attentes définies dans les ententes signées par la Ville avec la SHM, nous avons cherché à déterminer si cette dernière avait rempli ses obligations quant aux produits et services demandés dans le respect des délais prévus. Pour cela, à

**V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.11. Société du Havre de Montréal (projet Bonaventure)**

partir des renseignements obtenus de la SHM et en nous référant à ses rapports trimestriels, nous avons examiné le statut des contrats accordés par la SHM en vue d'obtenir les résultats attendus.

Le tableau 5 présente l'ensemble des contrats accordés de 2007 à 2011 par la SHM en fonction de leur statut au 19 décembre 2011.

Tableau 5 – Statut des contrats octroyés par la SHM de 2007 à 2011

| Années et rubriques | Statut des contrats octroyés* | | | | |
|--|-------------------------------|------------|------------|--------------|---------------|
| | Complété | À définir | En attente | En cours | Total |
| Mandats – Avant-projet détaillé 2007-2008 | | | | | |
| Nombre de mandats | 51 | 0 | 0 | 0 | 51 |
| Budget total | 4 920 320 \$ | – | – | – | 4 920 320 \$ |
| Paiement réel | 4 807 828 \$ | – | – | – | 4 807 828 \$ |
| Mandats – Plans et devis définitifs – 2009-2011 | | | | | – |
| Nombre de mandats | 30 | 4 | 2 | 11 | 47 |
| Budget total | 397 358 \$ | 449 243 \$ | 128 239 \$ | 9 888 997 \$ | 10 863 837 \$ |
| Paiement réel | 373 774 \$ | – | 4 625 \$ | 3 472 918 \$ | 3 851 317 \$ |
| Total de 2007 à 2011 | | | | | |
| Nombre de mandats | 81 | 4 | 2 | 11 | 98 |
| Budget total | 5 317 678 \$ | 449 243 \$ | 128 239 \$ | 9 888 997 \$ | 15 784 157 \$ |
| % du budget total | 33,7 % | 2,8 % | 0,8 % | 62,7 % | 100,0 % |
| Paiement réel | 5 181 602 \$ | – | 4 625 \$ | 3 472 918 \$ | 8 659 145 \$ |
| Écart ou solde restant | 136 076 \$ | 449 243 \$ | 123 614 \$ | 6 416 079 \$ | 7 125 012 \$ |

* Définition des statuts :

- **Complété** : projet terminé.
- **À définir** : projet concernant principalement les contrats qui seront réalisés par les unités d'affaires de la Ville.
- **En attente** : projet en attente d'une décision de procéder.
- **En cours** : projets en cours de réalisation.

Source : SHM.

L'analyse des statuts des contrats accordés de 2007 à 2011 par la SHM ainsi que des rapports de suivi pour 2008 et 2009 nous permet de constater que 81 contrats ont été complétés pour un total de 5 181 602 \$ et 11 contrats sont en cours de réalisation.

Parmi les contrats en cours, trois sont majeurs et totalisent un budget de 9 651 847 \$, soit 61,1 % du budget total. Il s'agit des contrats dédiés à la préparation des plans et devis définitifs pour le réaménagement entre les rues Brennan et Saint-Jacques ainsi

que le corridor Dalhousie, et de l'assistance technique en matière de gestion de projet et du génie routier.

Les dates respectives de livraison des plans et devis définitifs, selon les conventions antérieures, étaient le 9 septembre 2009 pour les rues Brennan et Saint-Jacques et le 31 mars 2011 pour ceux du corridor Dalhousie. Ces documents devaient être conformes aux normes³ de la Ville pour ce qui est de la présentation des dessins, des plans et des devis. Leur production finale a été retardée pour tenir compte des résultats de la consultation publique concernant l'avant-projet détaillé. En conséquence, la SHM n'a pas livré les plans et devis définitifs selon les dates prévues aux conventions.

Dans la convention de 2011, la production des plans et devis a été répartie sur les années 2011, 2012 et 2013, comme l'indique le tableau 6.

Tableau 6 – Budget prévu pour la production des plans et devis

| | Total | Sommes versées | Prévisions | | |
|--|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | | 2008-2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Convention 2008 et ajustement ¹ | 10 994 311 \$ | 3 950 625 \$ | 3 189 900 \$ | 2 759 400 \$ | 1 094 386 \$ |
| Convention 2009 | 2 596 630 \$ | 553 797 \$ | 1 500 000 \$ | 542 833 \$ | |
| Total | 13 590 941 \$ | 4 504 422 \$ | 4 689 900 \$ | 3 302 233 \$ | 1 094 386 \$ |
| | | | 9 086 519 \$ | | |

¹ Convention originale : 5 000 000 \$. Ajustement de 4 651 847 \$, pour un total de 9 651 847 \$ (avant les taxes), soit 10 994 311 \$ avec les taxes.

Nous n'avons pas pu établir l'ensemble des travaux réalisés par la SHM par rapport aux sommes déjà payées de 2008 à 2010 (4 504 422 \$).

Tenant compte des éléments qui suivent :

- la reprise en 2011 de la production des plans et devis définitifs du corridor Dalhousie et du réaménagement entre les rues Brennan et Saint-Jacques;
- la modification de la somme restante pour la terminaison de la confection de ces plans et devis définitifs;

³ Les normes de la Ville exigent la production de cahiers de charges et de dessins normalisés et conformes au système informatisé MicroStation.

- les paiements reçus pour les travaux réalisés dans le contexte de la production des plans et devis;

il devient important pour la Direction générale d'établir exactement l'inventaire des travaux accomplis et de ceux qui restent à faire en vue de compléter la préparation des plans et devis conformément aux conventions de 2008 et de 2009.

3.1.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale d'établir formellement un inventaire ainsi que les coûts des travaux accomplis par la Société du Havre de Montréal dans le contexte des conventions signées en 2008 et en 2009 concernant respectivement les plans et devis définitifs du réaménagement entre les rues Brennan et Saint-Jacques, et ceux du corridor Dalhousie.

3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Exiger qu'un inventaire des travaux accomplis par la SHM dans le contexte des conventions signées en 2008 et en 2009 soit intégré aux documents de reddition de comptes produits. Cet inventaire devra comprendre une section sur les coûts des travaux. » (Échéancier prévu : mai 2012)

3.2. BUREAU DE PROJET MIXTE BONAVENTURE

Pour la réalisation de la phase 1 du projet de réaménagement de l'autoroute Bonaventure, la Ville et la SHM travailleront au sein du BPMB. La convention de 2011 prévoit à cet effet que la Ville et la SHM mettent conjointement sur pied ce bureau de projet et que la SHM participe à son fonctionnement moyennant des honoraires annuels de 750 000 \$ pour la durée de la convention, soit cinq ans. La convention établit également la gouvernance et la gestion de la phase 1 avec les éléments qui suivent :

- Mise sur pied d'un comité de direction formé de deux représentants désignés par le directeur général de la Ville et d'un représentant de la SHM;
- Mise sur pied du BPMB codirigé par un répondant administratif de la Ville et un de la SHM.

Finalement, les travaux prévus à la phase 1 seront réalisés selon les normes et les pratiques applicables de la Ville, conformément à la *Loi sur les cités et villes*, et les lois qui en découlent, en conformité avec la *Charte de la Ville de Montréal* et le *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*.

3.2.1. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET FONCTIONNEMENT

3.2.1.A. Contexte et constatations

En application de la convention de 2011, le BPMB a été mis en place. Sa structure organisationnelle est présentée dans l'annexe 4.2. Ce bureau, comme prévu, est constitué d'un comité de direction formé d'un cadre provenant de la Direction générale et de la directrice des Travaux publics (DTP) pour la partie Ville, et du président-directeur général de la SHM pour celle-ci. Le BPMB est dirigé conjointement par deux codirecteurs, soit un ingénieur provenant de la DTP et un directeur de projet de la SHM.

Le BPMB relève du comité de direction, lequel est sous la responsabilité de la directrice générale associée responsable du Service du développement et des opérations. Le BPMB a mis en place un comité de gestion technique composé essentiellement de deux membres du comité de direction, des deux codirecteurs et d'un professionnel provenant de la SHM.

Pour son fonctionnement général, le BPMB détermine quels sont ses besoins en lien avec la réalisation de ses activités et de ses projets. Il fait ensuite appel aux ressources de la SHM dans les limites des budgets accordés dans la convention (750 000 \$ annuellement), aux ressources de la DTP quand son expertise est demandée ainsi qu'aux firmes externes pour l'exécution des travaux. L'acquisition des autres ressources passe par les processus décisionnels et d'approvisionnement de la Ville.

Le budget de fonctionnement du BPMB provient principalement de transferts de fonds liés aux prêts de ressources de la Ville et des budgets prévus par la convention pour l'utilisation des ressources provenant de la SHM. L'exécution des travaux d'infrastructures et autres, par la DTP ou les firmes externes, est financée par le PTI de la Ville.

Bien que les responsabilités du personnel clé affecté au BPMB dans le contexte de la réalisation de la phase 1 aient été décrites dans les annexes B et C de la convention, le BPMB les a détaillées et assorties de descriptions de tâches couvrant l'ensemble des responsabilités et des activités attendues. Un manuel de procédures est en cours de préparation.

L'examen de cette documentation nous a permis de constater qu'il y a complémentarité des deux codirecteurs par rapport au partage de leurs responsabilités et de leurs tâches dans le BPMB, principalement en ce qui a trait aux interventions auprès des partenaires internes et externes et du personnel désigné sous leur direction.

Cette complémentarité n'est pas exclusive, ils peuvent en effet se remplacer mutuellement, à l'exception toutefois des responsabilités qu'ils assument au nom de leur employeur d'origine :

- Pour le représentant de la Ville : assurer la responsabilité du projet au nom de la Ville, et ce, dès les phases d'études préliminaires jusqu'à la livraison complète du projet et assumer la fonction de chargé de planification pour la DTP;
- Pour le représentant de la SHM : assurer les liaisons entre le BPMB et la SHM pour les dossiers relevant de cette dernière.

Le manuel de procédures n'a pas été approuvé par le comité de direction. Certains éléments du manuel, notamment la rubrique concernant la gestion du projet et l'annexe décrivant les rôles et les responsabilités, méritent des modifications significatives :

- Description de la gouvernance du BPMB, dont le processus décisionnel en vigueur actuellement (Direction générale associée, comité de direction, codirection du projet et comité de gestion technique à titre d'assistance technique).
- Mise à jour des estimations des coûts de la phase 1 afin de tenir compte des modifications apportées à l'avant-projet détaillé. Les estimations citées dans le projet du manuel datent de l'avant-projet détaillé déposé en 2008.
- Mise à jour des organigrammes de réalisation.
- Détermination des titulaires actuels (codirecteurs) correspondant aux descriptions des tâches de l'équipe de projet.

- Détermination des titulaires actuels (chargés de projets, graphiste, secrétaire, gestionnaire de la documentation) correspondant aux descriptions des tâches de l'équipe de soutien.

3.2.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale associée – Service du développement et des opérations de s'assurer que le Bureau de projet mixte Bonaventure procède aux modifications nécessaires du manuel de procédures afin qu'il reflète la réalité de la structure mise en place ainsi que son mode de fonctionnement, et qu'il fasse approuver ledit manuel par le comité de direction.

3.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Demander aux codirecteurs du BPMB de :

- *procéder aux modifications nécessaires du manuel de procédures afin qu'il reflète la réalité de la structure mise en place ainsi que son mode de fonctionnement;*
- *soumettre pour approbation ledit manuel au comité de direction. » (Échéancier prévu : août 2012)*

3.2.2. GOUVERNANCE DU PROJET

3.2.2.A. Contexte et constatations

En ce qui concerne la gouvernance du projet, nous avons constaté que la représentation de la SHM et de la Ville qu'on trouve au sein du comité de direction peut s'expliquer par le fait que ce comité doit veiller à la gestion du projet en tenant compte des directives et des orientations stratégiques du projet dans sa globalité en lien probablement avec les autres projets en cours et essentiellement avec les phases subséquentes de la Vision 2025.

La dualité concernant la coordination du projet, par contre, soulève un questionnement puisque nous sommes en fait devant deux entités « associées ou en partenariat » dans la réalisation de la phase 1 ayant des statuts différents, où la Ville est la cliente qui assure le financement et la SHM est l'exécutante d'un mandat.

Les organigrammes antérieurs, où la SHM assumait la réalisation des mandats, ne présentaient pas cette dualité de codirection même si des ressources importantes de la Ville étaient concernées ou en soutien.

Cela nous amène à nous poser certaines questions :

- Puisque le représentant de la Ville, selon les renseignements obtenus, assume à titre de codirecteur la responsabilité entière de la phase 1⁴, a-t-on réellement besoin de deux codirecteurs?
- Ce modèle peut-il entraîner de la confusion à propos de la prise de décisions en cas de situation conflictuelle telle qu'une divergence sur la compréhension des engagements mutuels, sur le choix des techniques opérationnelles ainsi que sur la gestion ou l'encadrement des ressources sous la responsabilité de la SHM?
- Ce modèle permet-il d'évaluer la contribution de la SHM au fonctionnement du BPMB selon les attentes définies dans la convention conclue avec la Ville?

Ce modèle de coordination de projet se trouve généralement dans le cas où les deux entités partagent le risque du projet dans un partenariat, ce qui n'est pas le cas pour le BPMB.

3.2.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale associée – Service du développement et des opérations de s'assurer que toutes les mesures de coordination ont été prévues afin de pallier d'éventuels conflits qui pourraient compromettre le bon déroulement des opérations.

3.2.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Continuer de donner au comité de direction (qui est composé aux deux tiers de représentants de la Ville) un pouvoir de décision finale en cas de divergence d'opinions entre la Ville et la SHM. » (Complété)

⁴ Cette responsabilité est définie clairement dans l'intervention émanant de la DTP accompagnant le sommaire décisionnel 1101009003.

3.2.3. PLANIFICATION, EXÉCUTION, SUIVI ET CONTRÔLE

3.2.3.A. Contexte et constatations

La réalisation du projet de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure s'étale sur cinq ans. Le BPMB a planifié l'ensemble des interventions à réaliser et à compléter pour chaque année. Les interventions ou projets sont, pour les besoins de la planification et de l'ordonnancement, groupés en lots de travaux à réaliser. Des échéanciers sont préparés en fonction du niveau d'intervention :

- Un échéancier général pour les cinq ans;
- Un échéancier annuel de portée plus précise que le général qui tient compte des lots à réaliser annuellement;
- Un échéancier lié aux lots proprement dits et qui permet le suivi des travaux au jour le jour. Celui-ci correspond à l'échéancier figurant dans la proposition de l'entrepreneur en réponse à l'appel d'offres.

À titre indicatif, pour la phase 1, le nombre de lots par année est le suivant :

- 2011 : 3 lots;
- 2012 : 7 lots;
- 2013 : 9 lots;
- 2014 : 11 lots;
- 2015 : 10 lots.

À partir de cette planification, le BPMB choisit l'exécutant approprié pour la réalisation des lots ou les confie à la DTP. Le recours aux services de la DTP par le BPMB dans la réalisation des projets de la phase 1 se fait par l'intermédiaire de demandes de réalisation de mandat (DRM) qui décrivent en détail les services nécessaires. Dans ce contexte, la DTP joue le rôle de « bureau de génie » pour le BPMB comme elle le fait pour les autres unités d'affaires de la Ville qui sont en fait ses « clients ». La DTP exécute les projets qu'on lui confie uniquement quand le financement ou le budget les accompagne. Les projets sont alors financés à même l'enveloppe du PTI prévue pour la phase 1.

Le comité de gestion technique du BPMB effectue le suivi des différents projets ou lots au moment de la rencontre hebdomadaire au cours de laquelle il traite des questions techniques du projet, fait le suivi de la planification, des échéanciers et des coûts, et établit l'état d'avancement du dossier. Par la suite, le comité de direction, au moment de

sa rencontre hebdomadaire, suit l'évolution des travaux, valide et endosse les demandes de paiements et donne les orientations aux travaux.

Le suivi de la réalisation des travaux confiés à la DTP est sous la responsabilité d'un chargé d'affaires dont le rôle est de faire le suivi des DRM dans le contexte de l'entente de service conclue avec le BPMB. Un rapport documente chacune des DRM confiées à la DTP. Une reddition de comptes, pour chacune des DRM en cours, est effectuée par la DTP au moyen d'un rapport trimestriel indiquant l'évolution des coûts engagés ainsi que le degré d'avancement des DRM.

Le tableau 7 présente le suivi du projet de la phase 1 en fonction des entités exécutantes et des résultats attendus selon la convention de 2011.

Tableau 7 – Principaux contrôles des projets de la phase 1

| Entités responsables du contrôle au BPMB | Entité exécutante | Volet de la convention de 2011 | Processus de contrôle exercé |
|--|-----------------------|--|--|
| Comité de direction du BPMB Comité de gestion technique (SHM et Ville) | SHM | Plans et devis des contrats antérieurs à 2010 | <ul style="list-style-type: none"> • Facturation des firmes • Approbation par la SHM • Paiement par la SHM • Reddition de comptes par la SHM selon les conventions de 2008 et de 2009 (5,6 M\$ et 2,6 M\$) |
| | | Plans et devis à compter de mars 2011 | <ul style="list-style-type: none"> • Facturation des firmes • Approbation par le BPMB • Approbation technique de la DTP • Paiement par la SHM • Reddition de comptes par la SHM selon la convention de 2011 |
| | SHM | Fonctionnement du BPMB (750 000 \$) | <ul style="list-style-type: none"> • Facturation de la SHM • Approbation par la Ville • Paiement par la Ville • Reddition de comptes par la SHM |
| | DTP | Mandats accordés selon les DRM (financement du PTI) | <ul style="list-style-type: none"> • Facturation des firmes • Approbation par la DTP • Rapport de reddition de comptes de la DTP • Approbation du BPMB • Inscription au PTI |
| | Fournisseurs externes | Travaux confiés par le BPMB (études complémentaires et autres) | <ul style="list-style-type: none"> • Facturation des firmes • Approbation par le BPMB • Paiement par le BPMB • Reddition de comptes par le BPMB |

Sur la base des renseignements obtenus au cours de nos rencontres avec le personnel du BPMB et de la DTP ainsi que de l'examen sommaire de l'ensemble des processus et de la documentation qui appuient la réalisation de la phase 1, nous constatons que le BPMB, en étant à sa première année d'opération, est en train de mettre en place les processus de contrôle (voir le tableau 7) qui devront être conformes à ceux de la Ville ainsi que les rapports périodiques permettant le suivi de la réalisation des projets ou des lots.

Dans le contexte des mandats qu'elle réalise pour le compte du BPMB, la DTP procède à la validation et au contrôle technique de la conformité des plans et devis ainsi qu'à l'encadrement et à la supervision du personnel engagé pour l'exécution des travaux. Elle est en train de modifier ses processus de contrôle et de documentation qui seront utilisés pour le suivi des projets qui lui sont confiés par le BPMB.

Le BPMB produit également un tableau de bord qui, lui aussi, était en préparation au moment de notre vérification. Celui-ci indique, pour chacun des projets ou lots, le degré d'avancement selon les étapes de réalisation. L'exemple de tableau de bord que nous avons examiné précisait les étapes de réalisation atteintes en indiquant principalement, pour chacune d'elles, la date complétée afin de savoir où le projet en est rendu dans le processus décisionnel et d'approvisionnement (date d'autorisation d'aller en appel d'offres, dates d'obtention des résolutions du comité exécutif et des conseils municipal et d'agglomération, date de lancement de l'appel d'offres, date d'octroi du contrat et date de début des travaux).

Les rapports produits jusqu'à maintenant sont en préparation et mettent plus l'accent sur le suivi des coûts par rapport aux budgets alloués; ils méritent des améliorations et une intégration des indicateurs liés aux délais (p. ex. le respect des échéanciers, le signalement et l'explication des retards et la proposition de mesures correctives) et à la conformité aux normes et aux conventions conclues.

3.2.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale associée – Service du développement et des opérations de s'assurer que le Bureau de projet mixte

Bonaventure termine la conception et l'implantation des processus de contrôle et de suivi des projets ainsi que la préparation des rapports les appuyant en y intégrant des indicateurs d'efficience.

Nous recommandons également à la Direction des travaux publics de terminer la conception et l'implantation des processus de contrôle et de suivi des projets ainsi que la préparation des rapports les appuyant en y intégrant des indicateurs d'efficience.

3.2.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION GÉNÉRALE ASSOCIÉE – SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DES OPÉRATIONS**

« Demander aux codirecteurs du BPMB de :

- compléter la mise au point des processus de contrôle et de suivi des projets ainsi que celle des rapports les appuyant en y intégrant des indicateurs d'efficience;
- soumettre pour approbation lesdits processus et rapports au comité de direction. » (**Échéancier prévu : juin 2012**)

- **DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS**

« La mise au point et l'implantation des processus de contrôle et de suivi des projets seront mises en place, entre autres, par l'embauche de chargés d'affaires qui assureront la planification et le suivi des projets de l'étape avant-projet à la fin des travaux (reddition de comptes). (**Échéancier prévu : mars 2013**)

La mise au point des rapports de gestion est en cours. Ceux-ci fourniront les indications des dates réelles en comparaison des dates visées et permettront un suivi rigoureux. (**Échéancier prévu : mars 2013**)

Un rapport de gestion est déjà en place, cependant plusieurs améliorations, dont des indicateurs de performance, seront intégrées au cours des années 2012 et 2013 – ce processus étant en évolution. » (**Échéancier prévu : mars 2013**)

3.3. REDDITION DE COMPTES

3.3.A. Contexte et constatations

La reddition de comptes de la phase 1 du projet de réaménagement de l'autoroute Bonaventure dans le contexte de la convention de 2011 prévoit que :

- Les modalités de reddition de comptes précisées aux conventions approuvées antérieurement en faveur de la SHM concernant la production des plans et devis définitifs entre les rues Brennan et Saint-Jacques, et ceux du corridor Dalhousie continuent de s'appliquer.
- La SHM, dans le contexte de son nouveau mandat élargi⁵, produira un rapport annuel faisant état des travaux accomplis et du niveau d'avancement des divers dossiers amorcés ainsi qu'une copie de ses états financiers vérifiés. Le premier rapport sera déposé au cours du mois de mars 2012.
- La réalisation de la phase 1 par le BPMB obéira aux normes et pratiques de la Ville et au *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* de la Ville.

L'inclusion dans la convention de 2011 des obligations antérieures et futures de la SHM permet à la Ville d'exercer un contrôle sur les projets liés non seulement à la phase 1, mais également sur les autres interventions prévues dans le contexte du mandat élargi de la SHM.

Nous avons constaté, en ce qui concerne les obligations de la reddition de comptes, que la SHM est en train de préparer le rapport annuel de reddition de comptes qui sera déposé au mois de mars 2012, conformément à la convention de 2011.

⁵ Au moment de sa création, le mandat de la SHM était de proposer, pour le Havre et les espaces qui l'entourent, les grandes lignes d'un plan d'intervention concerté, assorti d'une structure de mise en œuvre et de financement. Depuis 2011, se sont ajoutées la contribution de la SHM au fonctionnement du BPMB, l'actualisation de la Vision 2025 du Havre de Montréal, la collaboration de la SHM à la définition du concept de redéveloppement urbain du secteur Bonaventure élargi, l'application de la stratégie de mise en œuvre du projet urbain et la promotion des investissements dans le « Quartier Bonaventure ».

À notre avis, ce rapport devrait au minimum :

- faire le bilan des activités et de leurs résultats des années précédentes principalement en ce qui concerne les plans et devis produits antérieurement et ceux de l'année en cours (2011);
- faire le bilan des activités accomplies durant l'année 2011 au regard du mandat élargi;
- établir le degré d'avancement des projets par rapport aux échéanciers et aux coûts;
- signaler les prochaines étapes et les situer dans la planification globale de la phase 1;
- signaler les décisions majeures d'orientation que l'administration doit prendre.

Le BPMB doit également produire un rapport global de reddition de comptes intégrant les éléments d'information provenant du rapport de la SHM et du rapport de reddition de comptes que la DTP produit dans le contexte des projets qu'elle réalise pour le BPMB ainsi que les renseignements des autres unités d'affaires, s'il y a lieu, qui réalisent des projets pour le compte du BPMB (Service de l'eau, Commission des services électriques de Montréal, etc.).

3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale de s'assurer que les obligations antérieures de reddition de comptes ont été satisfaites :

- **Rendre compte trimestriellement de l'état d'avancement des mandats;**
- **Suivre les normes que la Ville exige pour la présentation des dessins, des plans et devis et de tout autre document nécessaire.**

Nous recommandons également à la Direction générale de s'assurer que le rapport de 2012 répondra aux attentes exprimées à la convention de 2011 :

- **Faire état des interventions accomplies dans le contexte du mandat élargi;**
- **Déposer les états financiers vérifiés de la Société du Havre de Montréal.**

3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Demander aux codirecteurs du BPMB de :

- compléter l'ensemble des documents de reddition de comptes prévus dans les conventions intervenues entre la Ville et la SHM dans le contexte du projet Bonaventure;
- soumettre pour approbation lesdits documents au comité de direction. »
(Échéancier prévu : mai 2012)

« Exiger que :

- le rapport d'activité 2011 de la SHM (qui sera déposé en 2012) fasse état des interventions accomplies dans le contexte du mandat élargi;
- la SHM dépose à la Ville ses états financiers vérifiés pour l'année financière 2011-2012. » **(Échéancier prévu : septembre 2012)**

4. ANNEXES

4.1. ENTENTES CONCLUES ENTRE LA VILLE ET LA SOCIÉTÉ DU HAVRE DE MONTRÉAL DEPUIS 2003

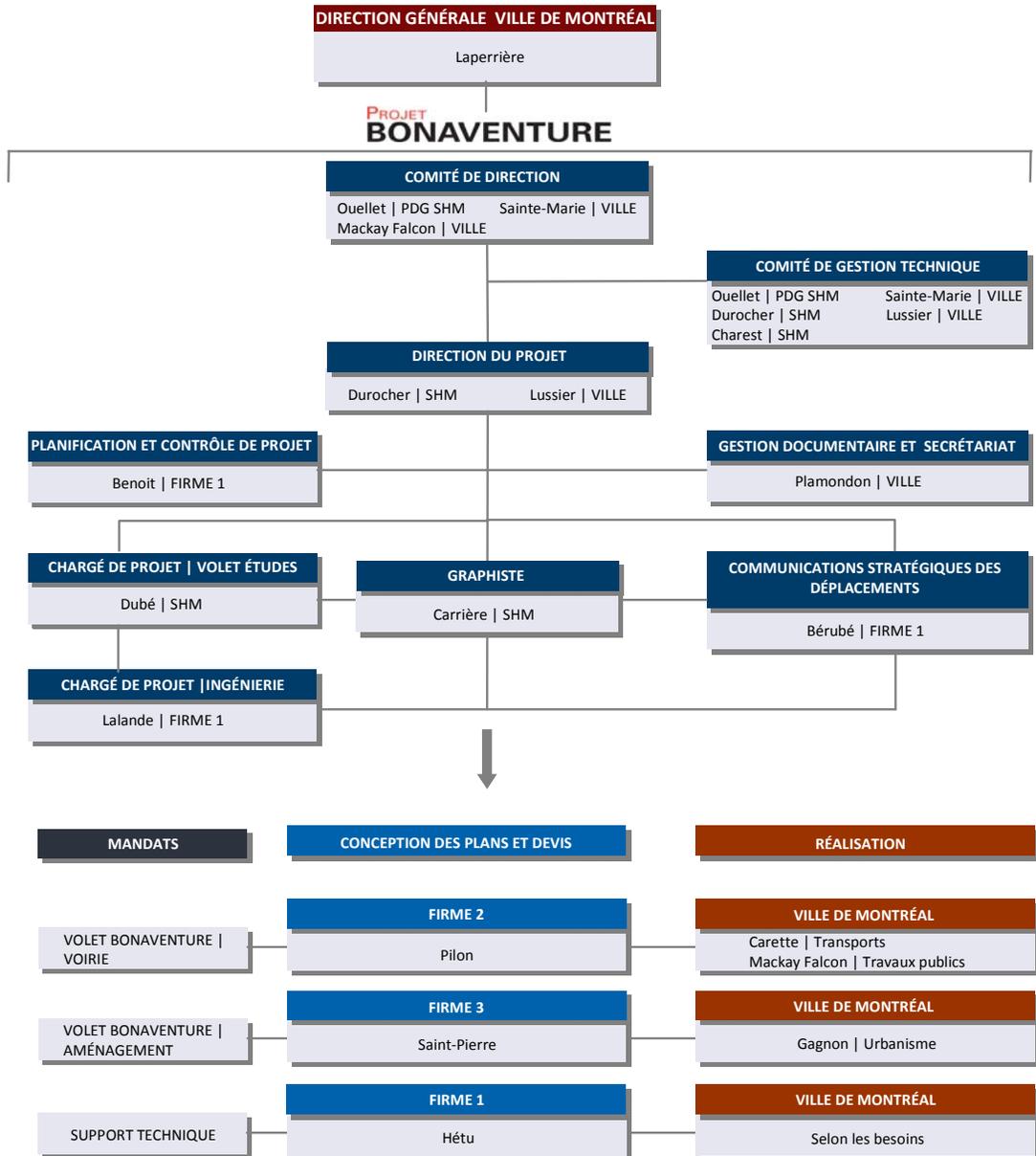
Tableau A – Contributions de la Ville
(en milliers de dollars)

| N° de résolution | Objet | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 |
|--|--|--------------------|---------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|---|
| CE03 0670 | Prêt d'effectif et achat d'équipement | 256,1 \$ | | | | | | | |
| CE04 1413 | Reconduction du prêt d'effectif et contribution financière pour achever les travaux | | 219,7 \$ 40,3 \$ | | | | | | |
| CE05 0277 | Prêt d'effectif | | | 70,0 \$ | | | | | |
| CE05 0277 | Contribution financière pour l'étude d'évaluation des retombées économiques | | | 125,0 \$ | | | | | |
| CE06 1703 | Contribution financière pour la réalisation d'une étude sur le potentiel archéologique | | | | 50,0 \$ | | | | |
| CE06 1874 | Contribution financière pour la réalisation d'une étude sur les aspects immobilier, économique et l'estimation des coûts | | | | 150,0 \$ | | | | |
| CE07 1145 | Contribution financière pour l'étude complémentaire – Volet circulation | | | | | 50,0 \$ | | | |
| CE07 1410 | Services professionnels pour réaliser l'avant-projet détaillé de la phase 1 du réaménagement de l'autoroute Bonaventure (rues Saint-Jacques et Brennan) | | | | | 7 173,2 \$ | | | |
| CE07 1411 | Promotion du développement du Havre de Montréal et de son plan d'accessibilité | | | | | 98,0 \$ | | | |
| CE08 1025 | Confection des plans et devis définitifs du réaménagement de l'autoroute entre les rues Brennan et Saint-Jacques | | | | | | 5 643,8 \$ | | |
| CE08 1247 | Services professionnels – Intégration du projet Griffintown aux études liées à la circulation | | | | | | 73,4 \$ | | |
| CE09 1680 | Confection des plans et devis définitifs – Corridor Dalhousie réservé au transport collectif | | | | | | | 2 596,6 \$ | |
| CE11 0136 | Convention 2011-2015 liée au mandat de la SHM : <ul style="list-style-type: none"> • Confection des plans et devis définitifs du réaménagement de l'autoroute entre les rues Brennan et Saint-Jacques (dernière tranche) • Services professionnels pour le fonctionnement du BPMB • Plans et devis du corridor Dalhousie (ajustement de la TVQ) • Honoraires pour l'actualisation et la mise en œuvre de la Vision 2025 | | | | | | | | 5 350,6 \$ 4 303,7 \$ 24,1 \$ 500,0 \$ |
| Sous-total | | 256,1 \$ | 260,0 \$ | 195,0 \$ | 200,0 \$ | 7 321,2 \$ | 5 717,1 \$ | 2 596,6 \$ | 10 178,3 \$ |
| Autres contributions non documentées | | | 181,8 \$ | | 217,2 \$ | | | | |
| Total des contributions de la Ville (ententes de 2003 à 2011) | | 256,1 \$ | 441,8 \$ | 195,0 \$ | 417,2 \$ | 7 321,2 \$ | 5 717,1 \$ | 2 596,6 \$ | 10 178,3 \$ |
| | | 27 123,3 \$ | | | | | | | |

Source : Conventions signées par la Ville avec la SHM.

4.2. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU BUREAU DE PROJET MIXTE BONAVENTURE

Structure organisationnelle du BPMB



V.12.

Gestion de la sécurité physique



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 453 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 454 |
| 3. | CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS..... | 455 |
| 3.1. | Gouvernance de la sécurité physique..... | 456 |
| 3.2. | Périmètre d'accès..... | 457 |
| 3.3. | Authentification et contrôle d'accès..... | 464 |
| 3.4. | Équipements de surveillance et de détection..... | 469 |
| 3.5. | Protection environnementale..... | 472 |

V.12. GESTION DE LA SÉCURITÉ PHYSIQUE

1. INTRODUCTION

La Ville de Montréal (la Ville) et ses organismes contrôlés possèdent de nombreux actifs essentiels et vitaux localisés, entreposés ou détenus dans divers bâtiments, édifices et locaux. Étant donné l'importance de ces actifs, une sécurité physique adéquate doit être en place afin de protéger les édifices et les installations de la Ville contre les actes de terrorisme, de vol ou de sabotage.

La sécurité physique comprend trois niveaux de protection : le périmètre externe, le périmètre interne et l'intérieur des bâtiments, des édifices et des installations.

Le périmètre externe est défini par les limites extérieures de la propriété, mais ne se borne pas au bâtiment lui-même. En effet, il inclut, par exemple, les zones de stationnement des véhicules. Le but de sécuriser le périmètre externe est de contrôler et de permettre l'accès à la propriété uniquement aux personnes autorisées. Des moyens de contrôle divers peuvent être mis en place, allant d'une simple porte verrouillée à des guérites de sécurité avec la présence de gardiens.

Le périmètre interne comprend, entre autres, les portes, les fenêtres et les murs donnant accès à l'extérieur du bâtiment. La sécurisation du périmètre interne doit permettre d'empêcher les intrusions des personnes malintentionnées. Sa protection est réalisée par des mécanismes de sécurité tels que des serrures, des cartes d'accès et des systèmes d'alarme.

Quant au dernier niveau, l'intérieur des locaux, il nécessite également d'être protégé. Une sécurité physique adéquate des locaux permettra de contrôler et de restreindre les allées et venues des personnes, qu'il s'agisse d'employés, de contractuels ou de visiteurs. Par conséquent, des personnes non autorisées ne peuvent pas accéder à des zones sensibles telles que des salles de serveurs, des centres de communications ou des bureaux contenant des renseignements confidentiels.

Dans l'optique d'obtenir un niveau de confiance raisonnable quant à la qualité des contrôles en place pour assurer la protection physique des actifs, nous avons décidé de réaliser une mission de vérification afférente à la gestion de la sécurité physique.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Le principal objectif de notre mission de vérification de la gestion de la sécurité physique était de fournir une évaluation indépendante de l'efficacité des contrôles mis en place pour déterminer si la sécurité physique des édifices, occupés par des employés de la Ville, est adéquate et sécuritaire.

Notre démarche de vérification a été élaborée à la suite de notre analyse de risques afférente aux édifices et au contexte de la Ville.

Nous avons défini notre démarche ainsi que nos critères de vérification selon les bonnes pratiques de l'industrie. Nous avons développé le programme de vérification en consultant plusieurs publications pertinentes.

Nous avons réalisé nos tests de vérification en présence des responsables des unités d'affaires et, le cas échéant, des responsables des sociétés de gardiennage. Nous avons procédé par entrevues auprès de ces personnes et par une visite complète des édifices.

Fondée sur les résultats de notre analyse de risques, notre vérification a porté sur un total de 17 sites couvrant sept unités d'affaires. Étant donné la nature sensible de ces sites, la liste de ceux-ci demeure confidentielle.

La vérification de la gestion de la sécurité physique portait sur les mécanismes de contrôle des aspects suivants :

- Gouvernance de la sécurité physique;
- Périmètre d'accès;
- Authentification et contrôle d'accès;

- Équipements de surveillance et de détection;
- Protection environnementale.

Les éléments suivants ont été exclus de notre vérification :

- Procédures en cas de désastre et continuité des affaires;
- Équipements de secours de type médical;
- Polices d'assurance;
- Ententes contractuelles.

3. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous présentons dans cette section les principales déficiences relevées pour l'ensemble des unités d'affaires et des sites. Pour des raisons de confidentialité, nous ne divulguons pas le détail et les résultats des tests sur la gestion de la sécurité physique. Un rapport de vérification particulier a cependant été transmis, sous le sceau de la confidentialité, aux unités d'affaires concernées qui ont validé les constatations et les recommandations qui leur étaient adressées. Ces dernières ont pris l'engagement de mettre en place les mesures correctives en conséquence.

Par ailleurs, soulignons que nous avons évalué les déficiences constatées à la lumière des niveaux d'impacts présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 1 – Définition des niveaux d'impact

| Niveau d'impact | Définition |
|-----------------|--|
| Critique | Conséquence directe sur la sécurité ou sur la santé publique pouvant mettre en danger la santé des personnes. |
| Élevé | Bien qu'il y ait moins de conséquences sur la santé et la sécurité publique, en raison de la présence de nombreux actifs de grande valeur ou de renseignements hautement confidentiels et stratégiques, une intrusion nuirait de façon importante aux opérations et à la réputation de la Ville. |
| Modéré | En raison de la présence de certains actifs de grande valeur ou de certains renseignements confidentiels et stratégiques, une intrusion entraverait modérément les opérations de la Ville. |

3.1. GOUVERNANCE DE LA SÉCURITÉ PHYSIQUE

3.1.1. ABSENCE D'ENCADREMENT DES CARTES D'ACCÈS ET DES CLÉS

3.1.1.A. Contexte et constatations

Les encadrements sont importants au sein d'une organisation afin que les différents services utilisent le même *modus operandi* en matière d'activités qui répondent aux risques d'affaires identifiés et, plus précisément dans le contexte de notre mission de vérification, qui diminuent à un niveau acceptable les risques afférents à la sécurité physique.

Par exemple, un encadrement des cartes d'accès aux édifices comprendra les exigences à respecter pour les éléments suivants :

- Demande de cartes d'accès;
- Modification des cartes d'accès;
- Révision des détenteurs des cartes d'accès;
- Suppression des cartes d'accès.

Pour 8 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'il n'existait pas d'encadrement des cartes d'accès et des clés.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Les aspects de la sécurité afférents à la gestion des cartes d'accès pourraient ne pas être tous respectés au sein des différents édifices de la Ville. Par conséquent, des personnes non autorisées pourraient avoir accès à certains locaux et commettre des actes illicites ou avoir accès à de l'information confidentielle.
- L'absence de procédure de gestion des clés pourrait avoir pour effet que des personnes non autorisées détiennent des clés et accèdent à des zones et à des locaux sensibles ou à risque.

3.1.1.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées d'élaborer des encadrements afin de favoriser une gestion appropriée des cartes d'accès et des clés.

3.2. PÉRIMÈTRE D'ACCÈS

3.2.1. ACTIFS DE VALEUR OU CRITIQUES VISIBLES DE L'EXTÉRIEUR

3.2.1.A. Contexte et constatations

Selon les saines pratiques de l'industrie, tous les actifs de valeur ou critiques hébergés dans des locaux doivent être dérobés de la vue du public autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments.

Pour 2 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté les éléments suivants :

- Les vitres extérieures d'un entrepôt contenant des actifs de valeur ne sont pas opaques, donc le public peut voir clairement ce qui se trouve à l'intérieur;
- Les vitres extérieures d'un local contenant de l'information confidentielle disposaient de rideaux, mais ces derniers n'étaient pas déployés. Par conséquent, il était possible de voir à l'intérieur et même de lire les étiquettes des boîtes les plus près des fenêtres.

Nous estimons que le **niveau d'impact est élevé**, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : en voyant une partie du contenu de ces locaux par les fenêtres du rez-de-chaussée, une personne malintentionnée pourrait rapidement et aisément constater que ces locaux sont utilisés pour entreposer des actifs de valeur ou de l'information confidentielle. De ce fait, elle pourrait planifier des actes frauduleux (p. ex. le vol de matériel) en ciblant directement ces locaux sensibles et critiques.

3.2.1.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de mettre en place des mécanismes afin d'empêcher que les actifs de valeur et critiques soient visibles de l'extérieur.

3.2.2. PORTES D'ACCÈS EXTÉRIEURES AUX LOCAUX ENTROUVERTES OU NON VERROUILLÉES

3.2.2.A. Contexte et constatations

Les portes d'accès extérieures aux différents locaux des édifices sont les derniers remparts et mécanismes de protection contre les tentatives d'intrusion. Il existe deux types principaux de portes d'accès extérieures aux édifices :

- Les portes utilisées pour entrer et sortir des différents locaux des édifices. Afin de ne laisser entrer que les personnes autorisées, ce type de portes devrait être verrouillé en permanence en étant muni, par exemple, d'une serrure avec un lecteur de cartes d'accès.
- Les portes utilisées comme sorties de secours advenant une évacuation d'urgence du personnel. Selon les bonnes pratiques de l'industrie, ces portes doivent pouvoir être déverrouillées automatiquement de l'intérieur, mais elles ne doivent pas s'ouvrir de l'extérieur.

Pour 2 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'une trentaine de portes d'accès n'étaient pas verrouillées ou étaient laissées entrouvertes.

Nous estimons que le **niveau d'impact est élevé**, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Une fois les portes d'accès franchies, les personnes non autorisées ont accès aux actifs hébergés au sein des sites et peuvent commettre des actes illicites;
- Advenant des actes frauduleux (p. ex. le vol de matériel), il serait impossible d'identifier les personnes qui sont entrées et sorties des édifices et des locaux.

3.2.2.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de sensibiliser leurs employés afin qu'ils ne laissent plus les portes d'accès entrouvertes ou déverrouillées.

3.2.3. ABSENCE DE CLOISONNEMENT DES ACCÈS PHYSIQUES

3.2.3.A. Contexte et constatations

Selon les bonnes pratiques de l'industrie, il est recommandé que les accès aux étages et aux locaux non destinés au public soient protégés par des mécanismes de cloisonnement des accès physiques. Ces mécanismes peuvent être, par exemple, des portes en verre installées entre les couloirs d'accès aux bureaux et la proximité des escaliers et des sorties d'ascenseurs. Ces portes sont verrouillées et disposent d'un lecteur de cartes d'accès.

Pour 1 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'une fois rendus à certains étages nous avons pu circuler librement dans les bureaux. En effet, aucun mécanisme de cloisonnement des accès physiques n'était présent.

Nous estimons que le **niveau d'impact est élevé**, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : une personne malintentionnée pourrait réussir à emprunter les escaliers pour se rendre aux différents étages et ainsi circuler sans entrave au sein des locaux. Elle pourrait commettre des actes frauduleux ou des agressions sur des individus.

3.2.3.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée de mettre en place des mécanismes de cloisonnement des accès aux étages nécessaires.

3.2.4. SALLES ÉLECTRIQUES OU MÉCANIQUES NON VERROUILLÉES

3.2.4.A. Contexte et constatations

Les salles électriques et les salles mécaniques des édifices contiennent de l'équipement qui traite une grande quantité d'énergie électrique (p. ex. des transformateurs, des génératrices). Selon les saines pratiques de l'industrie, tous les locaux électriques doivent être verrouillés afin qu'ils ne soient accessibles que par les personnes autorisées, mais surtout pour éviter les accidents attribuables aux éventuelles décharges électriques.

Pour 5 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que les accès aux salles électriques ou mécaniques n'étaient pas verrouillés.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Une personne non autorisée qui s'introduirait dans ces locaux s'exposerait à des risques d'électrocution pouvant porter gravement atteinte à sa santé et à sa vie;
- Un sabotage ou une mise hors tension des équipements pourrait nuire à la bonne marche des activités qui ont cours dans les édifices.

3.2.4.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de verrouiller en permanence les accès aux salles électriques ou mécaniques afin que seules les personnes autorisées y aient accès.

3.2.5. CENTRAL TÉLÉPHONIQUE NON PROTÉGÉ

3.2.5.A. Contexte et constatations

Selon les bonnes pratiques de l'industrie, les centraux téléphoniques doivent être adéquatement protégés afin que des personnes non autorisées ne puissent pas, volontairement ou par inadvertance, endommager la multitude de câbles téléphoniques y étant localisés.

De manière générale, ces centraux téléphoniques sont situés dans une salle informatique ou réseau, ou encore dans une armoire sécuritaire si les locaux les abritant n'offrent pas une protection adéquate.

Pour 1 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que le central téléphonique est situé dans la salle d'entreposage des produits d'entretien et qu'il est fixé sur le mur sans aucune forme de protection.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : en accédant au local d'entretien, une personne

non autorisée pourrait endommager les centaines de câbles sciemment ou involontairement par un mauvais geste. Par conséquent, la téléphonie pourrait éprouver des problèmes, voire devenir inopérante.

3.2.5.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée de protéger le central téléphonique au moyen d'une armoire de sécurité qui devra être verrouillée en permanence et uniquement accessible aux personnes autorisées.

3.2.6. PLAQUES D'IDENTIFICATION DES LOCAUX

3.2.6.A. Contexte et constatations

Les plaques d'identification du rôle des locaux sont essentiellement utilisées dans les édifices publics et privés pour diriger les visiteurs vers les salles qu'ils recherchent. Par exemple, il est commun de voir les plaques d'identification « service à la clientèle », « salle de prélèvements », « cafétéria », « accueil » et « bureau de paiements ». Toutefois, les bonnes pratiques de l'industrie recommandent que les locaux sensibles et critiques ne soient pas indiqués par des plaques ou affichettes.

Pour 3 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'environ 25 locaux sensibles et critiques étaient clairement signalés par des panneaux d'indication ou par des plaquettes apposées sur leurs portes d'accès.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : une personne malintentionnée pourrait rapidement et aisément déterminer le rôle de certains locaux. De ce fait, elle pourrait planifier des actes frauduleux en ciblant directement les locaux sensibles et critiques.

3.2.6.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de retirer les plaquettes d'identification des locaux sensibles et critiques.

3.2.7. ABSENCE D'UN GARDIEN DE SÉCURITÉ

3.2.7.A. Contexte et constatations

Un gardien de sécurité permet de filtrer les visiteurs en vérifiant leur identité et en validant les motifs de leur visite. Un gardien de sécurité a également un effet dissuasif envers certaines personnes potentiellement malveillantes. Il est également formé pour pouvoir agir promptement et efficacement à l'égard des menaces.

Pour 2 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'il n'y avait aucun gardien de sécurité présent à l'accueil des édifices.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Absence d'effet dissuasif qui pourrait augmenter les possibilités de tentatives d'intrusion;
- Difficulté de faire face et d'agir efficacement en cas d'agression de la part d'un visiteur.

3.2.7.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de mettre en place des mesures de sécurité appropriées telles que la présence d'un gardien de sécurité.

3.2.8. RONDES DES GARDIENS DE SÉCURITÉ SANS SYSTÈME DE POINÇONS

3.2.8.A. Contexte et constatations

Le système de poinçons est utilisé par les sociétés de gardiennage afin de s'assurer que leurs gardiens de sécurité vérifient l'ensemble des éléments sensibles et critiques lorsqu'ils effectuent leurs rondes de surveillance. De plus, ce système permet de maintenir des fichiers journaux qui enregistrent le nom du gardien ainsi que la date et l'heure de passage aux points névralgiques.

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de système de poinçons pour 3 des 17 sites vérifiés.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car sans système de poinçons, les unités d'affaires ne peuvent obtenir l'assurance que les gardiens vérifient tous les éléments et les zones sensibles et critiques au cours de leurs rondes de surveillance.

3.2.8.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées d'exiger que les gardiens de sécurité utilisent un système de poinçons au cours de leurs rondes.

3.2.9. ABSENCE DE PROTECTION ADÉQUATE À UN POSTE DE GARDIENNAGE

3.2.9.A. Contexte et constatations

Les postes de gardiennage sont généralement situés au rez-de-chaussée des édifices près de l'entrée principale. Des gardiens y sont présents en permanence afin de contrôler les accès au site.

Selon les bonnes pratiques de l'industrie, la partie d'un poste de garde qui fait face au public devrait être munie d'un mécanisme de protection qui empêche toute tentative d'intrusion ou d'agression.

Pour 1 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que la partie du poste de gardiennage qui fait face au public n'est pas protégée adéquatement.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Une personne malintentionnée pourrait, à distance, atteindre les gardiens de sécurité au moyen d'un projectile (p. ex. avec une arme à feu, une arme blanche);
- Un individu pourrait s'introduire dans le poste de garde et agresser physiquement les gardiens de sécurité.

3.2.9.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée d'installer un mécanisme de protection sur la partie publique du poste de gardiennage afin d'éviter toute tentative d'intrusion ou d'agression.

3.2.10. SOUPIRAUX NON GRILLAGÉS

3.2.10.A. Contexte et constatations

Selon les bonnes pratiques de l'industrie, un soupirail doit être muni de mécanismes de sécurité (p. ex. une grille) afin d'empêcher les accès non autorisés.

Pour 1 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que trois soupiraux sur sept n'étaient pas équipés de grilles anti-intrusion.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : des personnes malveillantes pourraient s'introduire par l'un de ces soupiraux et commettre des actes frauduleux (p. ex. un vol, du vandalisme).

3.2.10.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée d'installer des grilles anti-intrusion sur les trois soupiraux de l'édifice en question.

3.3. AUTHENTIFICATION ET CONTRÔLE D'ACCÈS

3.3.1. ABSENCE DE PROCESSUS DE RÉVISION DES DÉTENTEURS DE CLÉS ET DE CARTES D'ACCÈS

3.3.1.A. Contexte et constatations

De nombreuses clés et cartes d'accès sont utilisées pour sécuriser différents locaux des édifices. Il est très important qu'un processus de révision périodique des détenteurs de clés et de cartes d'accès soit mis en place afin de s'assurer que seules les personnes autorisées en possèdent. En effet, ce processus de révision permet :

- de faire l'inventaire exhaustif des clés et des cartes d'accès;
- de déterminer quelles sont les clés ou cartes d'accès qui ont été perdues ou volées et de prendre les actions nécessaires pour changer ou modifier les serrures en cause ou désactiver les cartes d'accès;

- de reprendre les clés et les cartes d'accès détenues par des personnes dont les rôles et responsabilités ne justifient pas ou plus qu'elles soient en possession de celles-ci.

Pour 11 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'il n'y a aucun processus de révision des détenteurs de clés et de cartes d'accès.

Nous estimons que le **niveau d'impact est élevé**, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Impossibilité de savoir avec exactitude quelles sont les clés en circulation et par qui elles sont détenues;
- Des personnes non autorisées pourraient accéder aux locaux et effectuer des actes illicites tels que du sabotage, du vol de matériel ou de renseignements confidentiels.

3.3.1.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées :

- **de mettre en place un processus récurrent de révision des détenteurs de clés et de cartes d'accès;**
- **de remplacer ou de modifier les serrures pour lesquelles les clés ont été perdues ou volées en tenant compte du risque encouru;**
- **de reprendre les clés et les cartes d'accès des personnes dont les rôles et responsabilités ne requièrent plus la détention de celles-ci;**
- **de maintenir à jour l'inventaire des clés et des cartes d'accès.**

3.3.2. DROITS D'ACCÈS NON JUSTIFIÉS À CERTAINS LOCAUX SENSIBLES

3.3.2.A. Contexte et constatations

Les accès aux différents édifices et locaux sont protégés par des lecteurs de cartes d'accès. Un tel système permet de gérer les droits d'accès du personnel de manière très précise afin d'octroyer les accès uniquement aux personnes autorisées.

Pour 3 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que des droits d'accès avaient été attribués à des individus sans que ce soit exigé par leurs rôles et responsabilités, et certains de ces droits donnaient accès à des locaux sensibles.

Nous estimons que le **niveau d'impact est élevé**, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Accès aux locaux et aux actifs par des personnes non autorisées;
- Indisponibilité des actifs et perte de confidentialité des données.

3.3.2.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de supprimer les droits d'accès non justifiés, de par leurs rôles et responsabilités, des détenteurs de cartes d'accès.

3.3.3. PRÉSENCE DE DOUBLONS DANS UN DES SYSTÈMES DE GESTION DE CARTES D'ACCÈS

3.3.3.A. Contexte et constatations

Un système de gestion de cartes d'accès est utilisé pour gérer les accès physiques aux édifices et aux locaux de la Ville.

Pour 5 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'il y avait des comptes en double pour plusieurs employés au sein du système de gestion des cartes d'accès. En effet, ces employés disposaient de deux comptes avec des droits d'accès identiques ou concurrents.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : advenant une modification ou une suppression d'accès, il se pourrait que seul un des deux comptes d'employé soit mis à jour. Par conséquent, l'employé conserverait des droits d'accès qui ne sont plus justifiés.

3.3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée de supprimer les doublons de détenteurs de cartes d'accès.

3.3.4. SALLES INFORMATIQUES ET RÉSEAU NON MUNIES D'UN LECTEUR DE CARTES D'ACCÈS

3.3.4.A. Contexte et constatations

Selon les bonnes pratiques de l'industrie et afin de pouvoir contrôler quelles sont les personnes qui accèdent aux salles informatiques et de télécommunications, les portes de celles-ci doivent être munies d'un système de verrouillage avec un lecteur de cartes d'accès. Ce type de lecteur permet de disposer de fichiers journaux qui enregistrent, de manière chronologique, les détenteurs de cartes qui entrent et sortent des locaux informatiques. Advenant des événements tels que le vol de matériel, il serait aisé d'identifier quelles ont été les personnes qui étaient présentes sur les lieux au moment des faits et, par conséquent, de déterminer qui est l'auteur du vol.

Pour 3 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que les salles informatiques ou réseau n'étaient pas munies d'un lecteur de cartes d'accès.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Impossibilité de déterminer et d'identifier quelles ont été les personnes présentes en cas d'actes frauduleux (p. ex. une dégradation du matériel, un vol);
- Une personne non autorisée pourrait accéder aux salles et aux équipements réseau et installer du matériel permettant de capter les données qui transitent sur le réseau des édifices;
- Perte de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité des données traitées et hébergées par les serveurs et les équipements réseau.

3.3.4.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées d'installer des serrures avec un lecteur de cartes d'accès sur les portes des salles informatiques et réseau.

3.3.5. LECTEURS DE CARTES D'ACCÈS NON FONCTIONNELS

3.3.5.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons décrit dans les précédentes sections, les lecteurs de cartes d'accès permettent une gestion sécuritaire des accès aux édifices. Si ces derniers ne fonctionnent pas, il faut alors recourir aux clés et il sera impossible de contrôler efficacement les entrées et sorties des personnes.

Pour 1 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que sept lecteurs de cartes d'accès n'étaient pas fonctionnels. Il est à mentionner que toutes les portes d'accès étaient verrouillées au moment de notre visite.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : impossibilité de déterminer et d'identifier quelles ont été les personnes qui sont entrées et sorties des locaux advenant la perpétration d'actes frauduleux (p. ex. une dégradation du matériel, un vol).

3.3.5.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée de mettre en état de fonctionnement les sept lecteurs de cartes d'accès.

3.3.6. SERRURES À CODE

3.3.6.A. Contexte et constatations

Avant l'avènement des systèmes de contrôle d'accès par cartes, les serrures à code étaient utilisées afin de contrôler les accès aux zones sensibles et critiques. Une serrure ne pouvant avoir plus d'un code d'accès, celui-ci était diffusé à plusieurs personnes autorisées. Cependant, il était impossible d'identifier et de déterminer

précisément qui accédait aux locaux et à quel moment précis. Ce système de serrures donne la possibilité de changer le code régulièrement. Mais, en règle générale, cette fonction est rarement appliquée.

Pour 3 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que plusieurs portes intérieures étaient munies d'une serrure à code. De plus, certains codes n'ont pas été changés depuis une quinzaine d'années.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Bien que les serrures à code soient plus sécuritaires que les serrures traditionnelles, elles ne permettent pas de s'assurer que seules les personnes autorisées ont accès à ces locaux. En effet, les codes n'étant pas changés régulièrement, ils deviennent connus de nombreuses personnes n'ayant pas besoin de tels accès dans le cadre de leurs fonctions.
- Advenant des événements frauduleux (p. ex. un vol de matériel, un vol de renseignements stratégiques), il ne serait pas possible de déterminer qui était présent sur les lieux au moment des faits.

3.3.6.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées de remplacer les serrures à code par des lecteurs de cartes d'accès.

3.4. ÉQUIPEMENTS DE SURVEILLANCE ET DE DÉTECTION

3.4.1. CAMÉRAS DE VIDÉOSURVEILLANCE DÉFECTUEUSES OU NE COUVRANT PAS L'ENSEMBLE DES ZONES SENSIBLES ET SYSTÈME ANALOGIQUE

3.4.1.A. Contexte et constatations

Un système de caméras de vidéosurveillance est composé de plusieurs caméras disposées à des endroits stratégiques du périmètre externe et interne d'un édifice afin d'enregistrer les personnes qui empruntent les différents points d'entrée et de sortie.

Les images provenant de ces caméras sont enregistrées et archivées de manière numérique sur des supports électroniques tels que des DVD ou des disques durs.

Un tel système permet, entre autres, de dissuader les personnes malintentionnées de commettre un délit, de retrouver et d'identifier facilement les personnes liées à un événement, et de vérifier les fausses alarmes.

CAMÉRAS DÉFECTUEUSES ET NE COUVRANT PAS L'ENSEMBLE DES ZONES SENSIBLES

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté les lacunes suivantes :

- Pour 1 des 17 sites vérifiés, 72 % des caméras de vidéosurveillance n'étaient pas fonctionnelles;
- Pour 1 des 17 sites vérifiés, deux angles morts ne permettaient pas aux caméras de vidéosurveillance d'enregistrer les événements de ces deux zones sensibles;
- Pour 5 des 17 sites vérifiés, l'ensemble des zones sensibles n'était pas surveillé par des caméras de sécurité.

Nous estimons que le **niveau d'impact est élevé**. Avec un tel nombre de caméras non fonctionnelles ou manquantes, la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- La surveillance du périmètre externe et des entrées et sorties des visiteurs ne peut pas être effectuée de manière à couvrir tous les points d'accès sensibles aux sites et aux différents édifices et locaux;
- En cas d'incidents, il serait difficile, voire impossible, d'identifier les auteurs d'actions frauduleuses.

SYSTÈME DE VIDÉOSURVEILLANCE ANALOGIQUE

Pour 2 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté que les images provenant des caméras du système de vidéosurveillance étaient enregistrées sur des cassettes VHS qui sont des supports désuets.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants :

- Difficulté croissante d'approvisionnement en support d'enregistrement VHS;
- Coûts des supports d'enregistrement VHS et de leur archivage plus élevés que les supports numériques (p. ex. DVD, disques durs);
- Difficulté de faire des recherches et d'identifier les individus en cas d'actes illicites. En effet, la qualité des images VHS, donc analogiques, est très en deçà de la qualité des enregistrements numériques.

3.4.1.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées :

- **de remettre en état de fonctionnement les caméras de vidéosurveillance défectueuses et de s'assurer que toutes les caméras restent opérationnelles;**
- **de déplacer les caméras afin qu'il n'y ait plus d'angle mort;**
- **d'installer des caméras de surveillance afin de couvrir l'ensemble des zones sensibles et critiques.**

Nous recommandons également aux unités d'affaires concernées de remplacer leur système d'enregistrement de vidéosurveillance analogique par un système d'enregistrement numérique.

3.4.2. SYSTÈMES D'ALARME ANTI-INTRUSION ABSENTS OU NON BRANCHÉS

3.4.2.A. Contexte et constatations

Les systèmes d'alarme anti-intrusion sont installés, entre autres, sur les clôtures, sur les portes et sur les fenêtres d'un édifice pouvant être atteintes relativement facilement par une personne de l'extérieur.

Aussitôt qu'une clôture, une porte ou une fenêtre sous alarme est ouverte, forcée ou brisée, un signal est immédiatement envoyé à une centrale de surveillance pour avertir les gardiens de sécurité qu'un incident anormal est en cours. Ils peuvent alors agir promptement pour vérifier si l'alarme est justifiée et ainsi mettre fin aux éventuelles tentatives d'intrusion physique.

Pour 2 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'aucun système d'alarme anti-intrusion n'était installé.

Pour 2 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'un système d'alarme anti-intrusion était installé, mais n'était pas branché.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : des personnes malveillantes pourraient s'introduire dans les locaux. Le site n'étant pas sous alarme, les gardiens de sécurité du poste de surveillance ne seraient pas avisés qu'une tentative d'intrusion est en cours. Par conséquent, les délais d'intervention des gardiens ne leur permettraient pas d'empêcher, en temps opportun, la perpétration d'actes frauduleux.

3.4.2.B. Recommandations

Nous recommandons aux unités d'affaires concernées :

- **d'étudier la possibilité d'installer un système d'alarme anti-intrusion afin de protéger leurs actifs de valeur;**
- **de rendre fonctionnels les deux systèmes d'alarme installés mais non branchés.**

3.5. PROTECTION ENVIRONNEMENTALE

3.5.1. ABSENCE DE DÉTECTEUR D'INCENDIE DANS UNE SALLE INFORMATIQUE

3.5.1.A. Contexte et constatations

Les détecteurs d'incendie et de fumée dans les salles informatiques permettent de déceler et d'aviser sans tarder les équipes d'intervention en cas de début d'incendie. Par conséquent, l'incendie peut être circonscrit avant que les serveurs, les équipements réseau et les données soient détruits.

Pour 1 des 17 sites vérifiés, nous avons constaté qu'une salle informatique n'était pas munie de détecteur de fumée et d'incendie.

Nous estimons que le niveau d'impact est modéré, car la Ville fait face aux risques et aux conséquences potentiels suivants : intervention tardive pouvant mener à la destruction des serveurs, des données et des équipements réseau hébergés dans la salle informatique.

3.5.1.B. Recommandations

Nous recommandons à l'unité d'affaires concernée d'installer un système de détection des incendies dans la salle informatique.

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.

VI. Annexes



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

VI.1.
Annexe 1 –
Extraits de la
Loi sur les cités et villes



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

VI. ANNEXES

VI.1. ANNEXE 1 – EXTRAITS DE LA *LOI SUR LES CITÉS ET VILLES*

LRQ, chapitre C-19
À jour au 31 décembre 2011

IV.1. — *Vérificateur général*

2001, c. 25, a. 15.

Vérificateur
général.

107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

2001, c. 25, a. 15.

Durée du mandat.

107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

2001, c. 25, a. 15.

Inhabilité.

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Divulgence des
intérêts.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

2001, c. 25, a. 15.

Empêchement ou
vacance.

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;

2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

Dépenses de fonctionnement.

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Montant du crédit.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par :

- 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;
- 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;
- 3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
- 4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
- 5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
- 6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
- 7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Réseau d'énergie électrique.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5.

Application des normes.

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

2001, c. 25, a. 15.

Personnes morales à vérifier.

107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

- 1° de la municipalité;

2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
- b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
- c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20.

Vérification des affaires et comptes.

107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Politiques et objectifs.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Droit.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6.

Personne morale subventionnée.

107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Copie au vérificateur général.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Documents et renseignements.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;

2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Vérification
additionnelle.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

2001, c. 25, a. 15.

Bénéficiaire d'une
aide.

107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

Documents.

La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Renseignements.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

2001, c. 25, a. 15.

Régime ou caisse
de retraite.

107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

2001, c. 25, a. 15.

Enquête sur
demande.

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

2001, c. 25, a. 15.

Rapport annuel.

107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;
- 7 la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Rapport occasionnel.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire ou au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Copie du rapport

Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21

Rapport sur les états financiers.

107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

Contenu.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;
- 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16; 2010, c. 18, a. 22.

Rapport aux personnes morales.

107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

| | |
|--|---|
| Contenu. | <p>Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p> |
| Non contraignabilité. | <p>107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.</p> |
| Immunité. | <p>Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.</p> |
| Action civile prohibée. | <p>Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.</p> |
| Recours prohibés. | <p>Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.</p> |
| Annulation. | <p>Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p> |
| Comité de vérification. | <p>107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.</p> |
| Comité de vérification de l'agglomération de Montréal. | <p>Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.</p> |

Avis et informations du comité. Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

V. — Vérificateur externe

2001, c. 25, a. 16.

Nomination d'un vérificateur externe. **108.** Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Information au ministre. Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.

S. R. 1964, c. 193, a. 104; 1975, c. 66, a. 11; 1984, c. 38, a. 11; 1995, c. 34, a. 12; 1996, c. 27, a. 12; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 17; 2003, c. 19, a. 110, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109.

Vacance. **108.1.** Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 18; 2003, c. 19, a. 111.

Devoirs. **108.2.** Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Rapport au conseil. Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :

1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;

2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 1999, c. 43, a. 13; 2001, c. 25, a. 19; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2006, c. 31, a. 17; 2009, c. 26, a. 109.

Devoirs. **108.2.1.** Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

1° les comptes relatifs au vérificateur général;

2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Rapport au conseil. Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

2001, c. 25, a. 20; 2001, c. 68, a. 7; 2003, c. 19, a. 250; 2005, c. 28, a. 196; 2009, c. 26, a. 109.

Rapport au trésorier. **108.3.** Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

Rapport au conseil. Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 21; 2001, c. 68, a. 8; 2010, c. 18, a. 23.

Exigence du conseil. **108.4.** Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

1984, c. 38, a. 11.

Documents et renseignements. **108.4.1.** Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22.

Documents. **108.4.2.** Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.

Inhabilité. **108.5.** Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.

Pouvoirs. **108.6.** Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.

VII. — *Directeur général*

Fonctionnaire principal. **113.** Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Gestionnaire. Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.

Pouvoir de suspension. Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête.

S. R. 1964, c. 193, a. 109; 1968, c. 55, a. 5; 1983, c. 57, a. 50; 2001, c. 25, a. 27.

VI.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2011



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

VI.2. ANNEXE 2 – MEMBRES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AU 31 DÉCEMBRE 2011

| Personnel cadre | Personnel de soutien |
|--|--|
| <p>Vérificateur général Jacques Bergeron, CA, MBA, M. Sc.</p> <p>Vérificateurs généraux adjoints Robert Duquette, CA Denis Tremblay, CGA Serge Vaillancourt, FCGA</p> <p>Chef de mission – Vérification Marie-Ève Lemieux, CA, CA•EJC</p> | <p>Secrétaire de direction Josiane Mauriello</p> <p>Agente comptable analyste France Benny</p> <p>Programmeuse Yolaine Levasseur</p> |
| Professionnels et professionnelles de la vérification | |
| <p>François Arbez, CISSP, CISM, CGEIT, CISA Martine Beauregard, CGA Régent Bilodeau, CGA Johanne Boudreau, BAA Jacques Brisson, CA, CISA Maryse Brunetta, CGA Khadija Chaya, CMA, MBA Marie Cormier, CA Christian Élomo, MBA Chérif Ferah, MBA André Gagnon, CMA, CISA Lucie Gauthier, CGA Bernard Goyette, CGA, CMA</p> | <p>Jocelyne Laperrière, CA Éric Laviolette, CA Isabelle Léger, CA, CISA Chantal L'Heureux, CGA Joanne Major, CA Victor Marchand, CGA, CISA Jean-Charles Périgny, CA Philippe Pitre, CGA Michel Proulx, CGA Ronel Rocher, CGA Pierre Rochon, MBA André Sergerie, CA André St-Pierre, CGA*</p> |

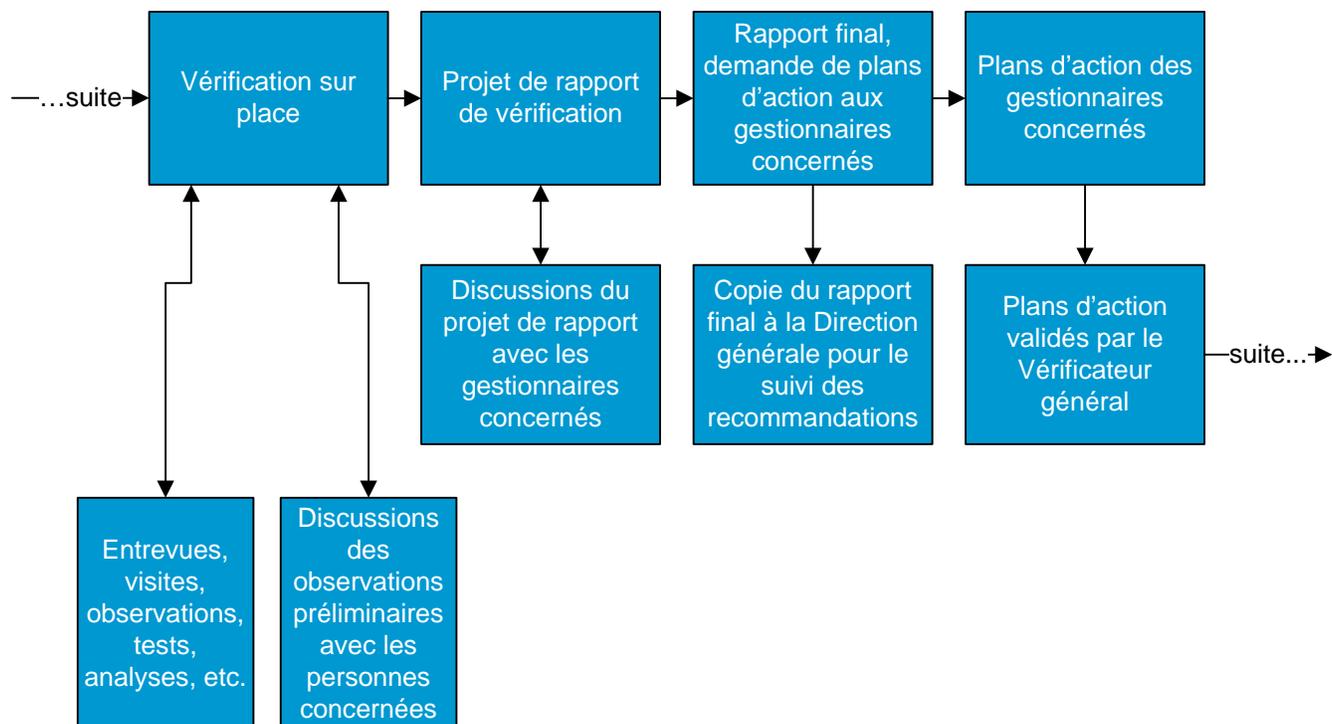
* Libération syndicale.

VI.3. Annexe 3 – Diagrammes de flux d'information – Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information

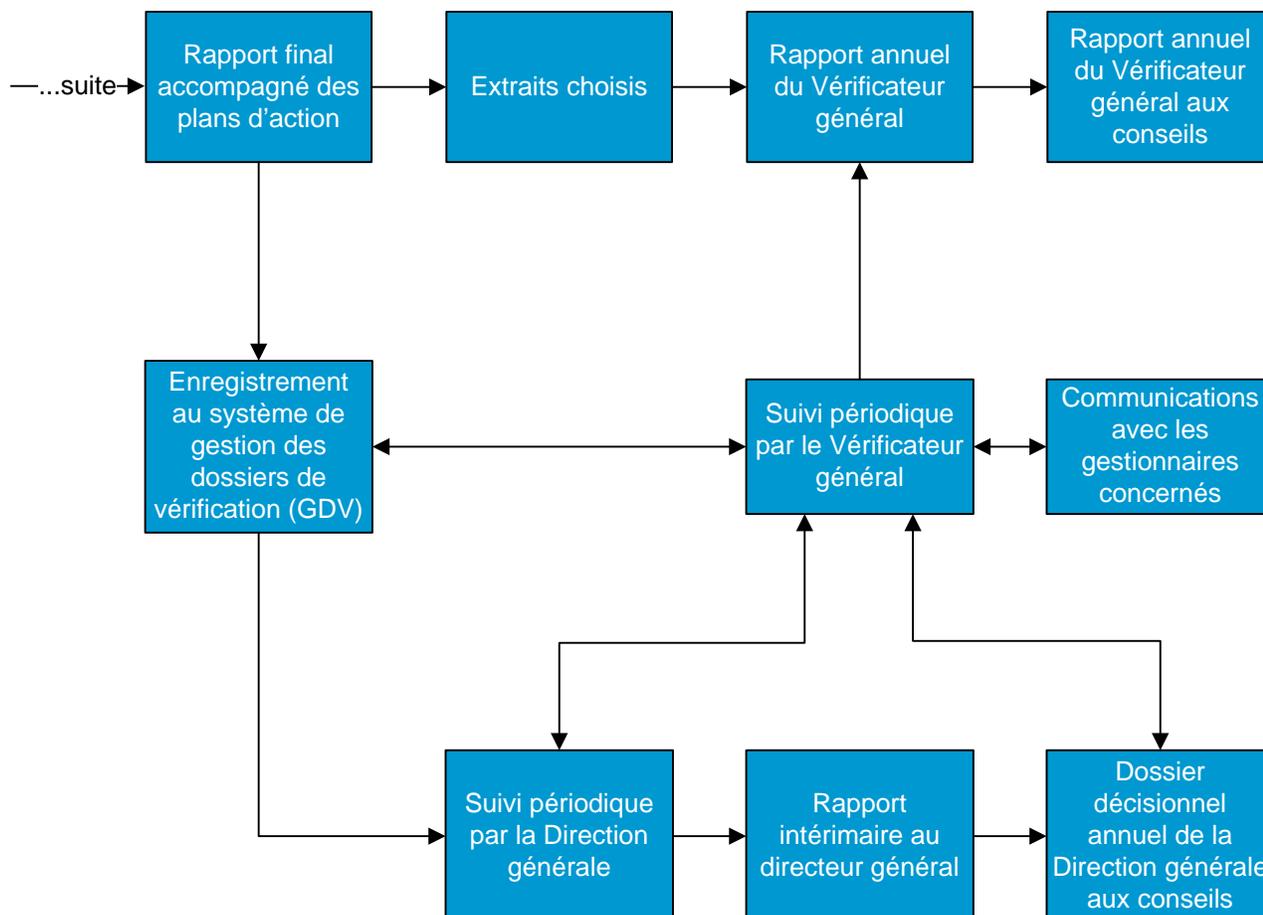


Vérificateur général
de la Ville de Montréal

VÉRIFICATION ET RAPPORT



RAPPORT ANNUEL ET SUIVIS



VI.4. Annexe 4 – Relevé des comptes du Vérificateur général



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

VI.4. ANNEXE 4 – RELEVÉ DES COMPTES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Au moment de mettre sous presse le présent rapport, la vérification des comptes relatifs au Vérificateur général était en cours en raison de la nomination tardive de notre coauditeur par les instances qui agit également à titre d'auditeur desdits comptes en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes*.

