



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013

## Commentaires et recommandations du vérificateur général

# 1





# 1. Commentaires et recommandations du vérificateur général

À l'instar des dernières années, j'inclus en introduction certains commentaires ainsi que quelques recommandations à l'intention de l'administration municipale. Je trouve opportun cette année d'aborder les sujets d'intérêt suivants :

- Processus de suivi des recommandations effectué par le Bureau du vérificateur général;
- Conformité aux lois et aux règlements;
- Qualité des travaux d'infrastructures;
- Programme de sensibilisation à la corruption et à la collusion;
- Audit des états financiers de la Ville et de la Société de transport de Montréal (STM).

## Processus de suivi des recommandations effectué par le Bureau du vérificateur général

En mai 2014, les ressources de mon Bureau (BVG) ont réalisé, comme chaque année, des travaux de suivi sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports d'audit antérieurs. Je voudrais attirer votre attention sur trois points que nous avons observés au cours de ces travaux.

Premièrement, à la suite de la transmission des rapports d'audit produits par le BVG, des plans d'action, qui incluent les échéanciers pour la mise en œuvre des recommandations, sont demandés aux unités d'affaires. Les échéanciers soumis portent fréquemment sur plus d'un an. Dans le cadre des travaux de suivi de mon Bureau, on constate que la mise en œuvre de certaines des recommandations aurait pu être réalisée avec des dates d'échéance plus rapprochées. Je suis d'avis qu'une sensibilisation devra être entreprise auprès des unités d'affaires pour que les recommandations adressées par mon Bureau soient mises en œuvre, dans la plupart des cas, dans un délai inférieur à un an.

Deuxièmement, pour confirmer ou infirmer le statut des recommandations, mon Bureau prend connaissance des mesures inscrites par les unités d'affaires dans l'application « Gestion des dossiers de vérification (GDV) ». Dans plusieurs cas, mon Bureau doit obtenir des informations supplémentaires ainsi que des documents probants pour étayer convenablement la preuve qui appuiera le statut attribué par l'unité d'affaires. Dans certains dossiers, les informations demandées ont tardé à être reçues, et leur obtention a nécessité plusieurs appels ou courriels auprès des responsables. Je suis d'avis que les unités d'affaires

devraient être sensibilisées à l'importance de fournir promptement les informations demandées et de les joindre dans l'application GDV.

Troisièmement, de nouvelles personnes sont devenues responsables de la mise en œuvre de certaines recommandations depuis le dernier suivi effectué (en raison de départs à la retraite ou de mouvements de personnel), sans que les unités d'affaires de qui ces personnes relèvent se soient assurées de les informer de la nature des recommandations et du plan d'action initial. Cette situation a une incidence sur les délais de mise en œuvre. Comme les récents changements apportés à la structure organisationnelle de la Ville accentueront cette situation, je crois que les unités d'affaires devraient s'assurer que des responsables voient à la mise en œuvre des recommandations formulées par mon Bureau conformément au plan d'action soumis, et ce, malgré les changements de personnel.

#### **Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale de sensibiliser les unités d'affaires à l'importance de mettre en œuvre les recommandations du Bureau du vérificateur général à l'intérieur d'un an, dans la plupart des cas, et que cela se reflète dans les plans d'action soumis.**

#### **Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale de rappeler aux unités d'affaires l'importance de transmettre promptement au vérificateur général les informations demandées et de les joindre dans l'application GDV pour étayer adéquatement la preuve du statut des recommandations de façon à permettre un suivi efficace de leur mise en œuvre.**

#### **Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale de rappeler aux unités d'affaires de désigner promptement de nouveaux responsables en cas de départ ou de rotation du personnel afin de minimiser les délais de mise en œuvre des recommandations.**

## Conformité aux lois et aux règlements

Les lois et les règlements que doivent appliquer les unités d'affaires sont nombreux et peuvent s'avérer complexes, dans certains cas, ce qui exige, de la part des responsables d'activité, le développement et le maintien de connaissances ainsi que la mise en place de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer du respect de leur conformité.

Conséquemment, en septembre 2011, un encadrement administratif a été adopté par la Direction générale en vue d'obliger toutes les unités d'affaires à produire, annuellement, un certificat de conformité aux lois et aux règlements. Ce certificat atteste que les unités d'affaires ont pris tous les moyens raisonnables pour s'assurer que les lois et les règlements qui gouvernent leurs champs de responsabilités ont été respectés.

Or, les audits effectués par mon Bureau auprès de certains arrondissements m'ont permis de constater plusieurs non-conformités importantes à l'égard de lois et de règlements, dont les trois suivants : les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement à la contribution aux fins de parcs, le *Règlement sur les heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds* ainsi que la *Loi sur la sécurité privée*. Ce constat me permet de conclure, même si tous les certificats de conformité ont été attestés et transmis à la Direction générale, que toutes les mesures n'ont pas été prises afin d'assurer le respect de la conformité aux lois et aux règlements. Je suis d'avis que la Direction générale devrait réitérer auprès des unités d'affaires l'importance de respecter la conformité aux lois et aux règlements puisque les risques résultant de la non-conformité peuvent entraîner des conséquences importantes, qu'il s'agisse de pertes financières, de risques de malversation ou de risques d'accident pour les employés et les citoyens. La crédibilité de la Ville pourrait ainsi en être entachée.

### Recommandation

**Je recommande à la Direction générale de réitérer auprès des unités d'affaires l'importance de se conformer aux lois et aux règlements qui régissent leurs activités, conformément à l'encadrement administratif adopté, afin de minimiser les risques qui pourraient découler de leur non-respect.**

## Qualité des travaux d'infrastructures

Une des sections du présent rapport traite des activités de contrôle de la qualité des matériaux utilisés pour le remplacement et l'entretien des infrastructures, que ce soit les ponts et tunnels, le réseau routier ou les réseaux d'aqueduc et d'égout. Les constats révélés dans cette section me portent à croire que des travaux de construction relatifs aux infrastructures de la Ville pourraient avoir été réalisés sans obtenir l'assurance que la qualité des matériaux utilisés était adéquate et répondait aux besoins de la Ville. Ce constat est troublant dans le contexte actuel où de nombreuses infrastructures de la Ville sont déjà dans un état précaire.

Dans mon rapport du 31 décembre 2010, j'évoquais le piètre état de plusieurs ponts et tunnels sous la responsabilité de la Ville. Je constatais un sous-investissement important depuis plusieurs années qui contribuait à accélérer la détérioration de ces infrastructures. Dans le plan d'action rédigé par la Direction des transports, il était mentionné que les recommandations du BVG seraient prises en compte. Bien que mon Bureau n'ait pas fait de suivi détaillé des efforts d'investissements réalisés ou prévus pour améliorer l'état de la situation des ponts et tunnels, je peux m'attendre à ce que des mesures aient été prises à cette fin. D'ailleurs, on rapportait récemment des investissements importants en ce sens.

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

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

De plus, comme des investissements substantiels devront être réalisés dans le futur par la Ville, justement pour renouveler ses infrastructures, il est de mise qu'elle mette en place des contrôles suffisants pour s'assurer de la qualité des matériaux utilisés et éviter de gaspiller les fonds publics pour la réalisation de travaux non conformes et dont la pérennité pourrait s'en trouver compromise.

#### **Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale de prévoir, dans la nouvelle structure organisationnelle, un mécanisme de contrôle qui permettrait de donner l'assurance, en toute indépendance, que l'ensemble des encadrements régissant la qualité des travaux a été respecté, afin d'optimiser les sommes investies annuellement.**

## Programme de sensibilisation à la corruption et à la collusion

Dans mon rapport du 31 décembre 2009, je faisais état d'une situation qui me rendait perplexe. En effet, selon les compilations et les analyses que mon Bureau avait effectuées pour la période de 2005 à 2009, j'avais remarqué que 21 firmes d'entrepreneurs s'étaient vu attribuer une proportion importante des contrats pour le développement, la réhabilitation et le remplacement d'installations et d'infrastructures (158 M\$ pour les arrondissements et 811 M\$ pour la ville centre). De plus, la proportion des contrats octroyés à ces mêmes entrepreneurs variait d'un arrondissement à l'autre. Dans certains arrondissements, l'octroi des contrats était réparti entre plusieurs entreprises alors que, dans d'autres, presque tous les contrats étaient octroyés au même entrepreneur, ce qui laissait croire à une répartition volontaire du territoire montréalais entre certains entrepreneurs.

Récemment, les témoignages entendus à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) ont permis de révéler des stratagèmes présumés entre différents acteurs présents sur le territoire de la Ville de Montréal. Les présumés stratagèmes utilisés se classeraient dans les trois catégories suivantes :

- Une collusion interne qui impliquerait plusieurs personnes ayant fait partie de la chaîne de commandement de la Ville;
- Une corruption de fonctionnaires et d'élus de la Ville par des organisations ayant des intérêts à la Ville;
- Une collusion externe de différentes firmes en vue de créer des cartels pour le partage des contrats et la fixation des prix.

Il faut comprendre ici qu'il s'agit d'un système « bien organisé » où tous les acteurs impliqués ont des intérêts et ne désirent pas que leurs stratagèmes soient dévoilés au grand jour.

Les stratagèmes utilisant la corruption et la collusion sont hautement complexes et sont difficiles à détecter puisqu'ils sont fondés sur des ententes secrètes conclues derrière des portes closes. Cependant, les témoignages entendus à la Commission Charbonneau corroborent, s'ils se révèlent véridiques, les conclusions que j'ai tirées de mon étude de 2009.

Cette année, mon Bureau a décidé d'examiner le processus d'octroi des contrats dans deux secteurs névralgiques et essentiels pour les citoyens de la Ville de Montréal : les opérations de déneigement ainsi que la collecte et le transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables. J'ai voulu fournir un portrait global des contrats octroyés au cours des

neuf dernières années (2005 à 2013). Les résultats des travaux de mon Bureau me portent à croire que l'existence de soumissions concertées est possible dans le cas des opérations de déneigement alors qu'elle est probable dans le cas de la collecte et du transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables. De plus, certaines entreprises seraient apparentées, ce qui augmente le risque de dépôt de soumissions concertées, créant ainsi l'illusion d'une certaine concurrence.

Comme je l'ai mentionné au préalable, le stratagème de collusion externe est très difficile à détecter, car il s'agit d'ententes secrètes conclues entre de tierces parties à la Ville. Cependant, autant les résultats de notre analyse sur l'industrie de la construction en 2009 que ceux issus des analyses réalisées cette année m'interpellent au plus haut point.

Les données que mon Bureau a utilisées pour effectuer ses analyses, autant celles de 2009 sur l'industrie de la construction que celles de 2013 sur les opérations de déneigement ainsi que sur la collecte et le transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, étaient accessibles par les directions d'arrondissement et la Direction générale de la Ville. Néanmoins, je suis convaincu que si les données avaient été plus faciles à obtenir et qu'elles avaient été compilées et analysées pour l'ensemble des unités d'affaires, il aurait été certes plus facile d'établir des constats éloquentes et de prendre les moyens appropriés pour mettre un terme, le cas échéant, aux ententes collusoires.

Je salue le geste posé par l'administration municipale concernant la création du Bureau de l'inspecteur général. Il constitue, sans aucun doute, une mesure supplémentaire pour détecter de possibles stratagèmes de collusion et de corruption, mais cela ne doit pas être vu comme une panacée pour détecter toutes les manœuvres dolosives en matière contractuelle. Le premier niveau d'alerte demeure toujours les employés de la Ville et ses dirigeants.

Outre les trois recommandations formulées à la Direction générale dans les sections 5.11 et 5.12 du présent rapport, concernant les contrats relatifs aux opérations de déneigement ainsi que les contrats de collecte et de transport des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, j'ajoute la recommandation qui suit.

### **Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale de définir un programme de sensibilisation à la corruption et à la collusion destiné au personnel susceptible d'y être confronté au sein des unités d'affaires. Ce programme devrait permettre de comprendre les stratagèmes pouvant être utilisés, les mécanismes de détection possible et les moyens d'escalade au moment de la découverte d'un stratagème potentiel. Ce programme devrait être accompagné d'outils et de méthodes spécifiques d'analyse.**

## Audit des états financiers de la Ville et de la Société de transport de Montréal (STM)

Un audit des états financiers consolidés de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 a été effectué conjointement avec la firme Deloitte. À la suite de cet exercice, un rapport de l'auditeur sans réserve a été produit par le vérificateur général et un rapport de l'auditeur avec réserve a été produit par la firme Deloitte. La réserve porte sur la comptabilisation des paiements de transfert. Une version révisée de la norme portant sur la comptabilisation des paiements de transfert est entrée en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> avril 2012. Les fondements de mon opinion sans réserve découlent de mon interprétation de cette nouvelle norme. La nouvelle norme maintient le principe qu'un paiement de transfert doit être constaté à titre de revenu lorsqu'il est autorisé et que les critères d'admissibilité sont respectés. Elle précise cependant le critère d'autorisation pour le bénéficiaire en le mettant en lien avec l'autorisation du côté du cédant, d'où la divergence d'interprétation. J'estime que les représentants des gouvernements sont habilités à négocier et à conclure des ententes valides et que, par conséquent, l'autorisation d'un paiement de transfert survient lorsqu'un représentant habilité signe une entente et informe par écrit le bénéficiaire de sa décision d'effectuer un transfert. Ces faits établissent, selon moi, qu'il est prévu que lesdits paiements de transfert seront effectivement autorisés et obtenus.

Il est à noter que cette interprétation est partagée par chacun des vérificateurs généraux municipaux des neuf autres grandes villes du Québec, par le vérificateur général du Québec ainsi que par différentes firmes comptables.

En ce qui concerne l'audit des états financiers de la Société de transport de Montréal (STM), le contraire s'est produit. En effet, le vérificateur général a produit un rapport de l'auditeur avec réserve alors que la firme Deloitte, qui est également coauditeur, a produit un rapport de l'auditeur sans réserve. Encore ici, les fondements de mon opinion avec réserve découlent de mon interprétation de cette nouvelle norme par rapport à la présentation des chiffres comptables choisie par la STM.