



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014





# **Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal**

au conseil municipal et  
au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

Dépôt légal – 2<sup>e</sup> trimestre 2015  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISSN : 1924-0317 (imprimé)  
ISSN : 1925-6809 (en ligne)  
ISBN : 978-2-7647-1328-0 (imprimé)  
ISBN : 978-2-7647-1329-7 (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 : [bvgmtl.ca](http://bvgmtl.ca).

Le 11 juin 2015

Monsieur Denis Coderre  
Maire de la Ville de Montréal  
275, rue Notre-Dame Est  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Objet : Dépôt du rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal pour  
l'exercice terminé le 31 décembre 2014**

---

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 2014* ainsi que les *Faits saillants y afférent, et ce*, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal, soit celle du 15 juin 2015, et du conseil d'agglomération, soit celle du 18 juin 2014.

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

Le vérificateur général,



Jacques Bergeron, CPA, CA, MBA, M. Sc.



# Table des matières

<b>1. Commentaires et recommandations du vérificateur général</b> .....	7
<b>2. Situation du Bureau du vérificateur général</b> .....	23
2.1. État de l'effectif.....	25
2.2. Indicateurs de performance.....	29
<b>3. Audit d'états financiers</b> .....	39
3.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal .....	41
3.2. États financiers des autres personnes visées par la <i>Loi sur les cités et villes</i> .....	45
<b>4. Audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information</b> .....	49
4.1. Suivi des recommandations des années antérieures.....	51
4.2. Tests d'intrusion logique.....	57
4.3. Participation de la Société de transport de Montréal dans la Société de gestion et d'acquisition de véhicules et de systèmes de transport S.E.N.C. ....	63
4.4. Impartition des services de télécommunications.....	97
4.5. Gouvernance des technologies de l'information .....	125
4.6. Gestion des ententes d'achat .....	139
4.7. Conformité aux lois et aux règlements.....	179
4.8. Gestion des stocks .....	253
4.9. Gestion de la continuité des affaires.....	293
4.10. Collecte et transport des matières recyclables en régie.....	349
4.11. Technoparc Montréal.....	379
4.12. Gestion des contributions financières .....	443
4.13. Entretien des bornes d'incendie .....	519

<b>5 Annexes</b> .....	583
5.1. Annexe 1 – Extraits de la <i>Loi sur les cités et villes</i> .....	585
5.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2014 .....	597
5.3. Annexe 3 – Diagrammes de flux d'information – audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information .....	601
5.4. Annexe 4 – Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général.....	607



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 1

## COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL





# 1. Commentaires et recommandations du vérificateur général

À l'instar des dernières années, j'inclus dans le présent chapitre 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 :

- 1.1. Réponse des instances sur l'ensemble des rapports d'audit du vérificateur général;
- 1.2. Mesure du taux de mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général (BVG);
- 1.3. Pérennité de l'expertise du BVG;
- 1.4. Déficience du contrôle interne constatée au cours de l'audit des états financiers consolidés de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014;
- 1.5. Revenus de transfert;
- 1.6. Audit des états financiers de Technoparc Montréal.

## 1.1. Réponse des instances sur l'ensemble des rapports d'audit du vérificateur général

La mise en œuvre ou non des recommandations formulées par le vérificateur général est une prérogative de l'administration municipale. Selon le processus en place, en réponse au dépôt du rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération (les conseils), la Commission permanente sur les finances et l'administration tient une étude publique sur le rapport annuel du vérificateur général. Pour faire suite à cette étude publique, elle dépose aux conseils un rapport contenant ses recommandations. Les conseils prennent acte du rapport et le transmettent au comité exécutif pour que les suites appropriées soient apportées. Le comité exécutif doit fournir aux conseils, dans un délai raisonnable, un rapport tenant lieu de réponse aux recommandations de la Commission permanente. Les conseils prennent à nouveau acte de la réponse du comité exécutif.

Nous constatons qu'au cours des dernières années, la Commission permanente a formulé des recommandations portant sur des sujets particuliers du rapport annuel du vérificateur général, mais non sur l'ensemble des rapports d'audit. Par le fait même, pour les années au cours desquelles le comité exécutif a produit une réponse aux recommandations de la Commission permanente, nous constatons qu'il ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des rapports d'audit figurant au rapport annuel du vérificateur général. Nous constatons de plus

que les conseils prennent acte des recommandations de la Commission permanente et de la réponse du comité exécutif, mais qu'aucune instance ne se prononce réellement sur la volonté de mettre en œuvre ou non les recommandations du vérificateur général.

Afin de renforcer le processus de suivi des recommandations du vérificateur général et ainsi améliorer le taux de mise en œuvre des recommandations, nous croyons que la Commission permanente sur les finances et l'administration devrait se prononcer sur chacun des rapports d'audit figurant au rapport annuel public du vérificateur général pour que le comité exécutif puisse également à son tour faire de même.

#### **Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale d'intervenir auprès des instances pour qu'elles se prononcent sur chacun des rapports d'audit figurant au rapport annuel public du vérificateur général afin de renforcer le processus de suivi et d'accroître le taux de mise en œuvre des recommandations.**

## 1.2. Mesure du taux de mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général

La politique du 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. En effet, le BVG estime raisonnable que 100 % des recommandations formulées ont été mises en œuvre au terme de ce délai de trois ans, sauf dans des circonstances très particulières où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une ou deux années additionnelles.

Depuis 2001 jusqu'en 2012, le taux de mise en œuvre des recommandations formulées par le BVG dont le statut était considéré, au terme de ses travaux de suivi, comme « réglé » ou « en cours » était comparé à un objectif annuel fixé à 80 % par l'administration municipale. Au cours de l'année 2013, la Direction générale de la Ville a établi de nouvelles cibles de performance pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le BVG. Ainsi, les unités d'affaires devaient être évaluées en fonction des cibles de performance suivantes pour les recommandations émises au cours des années 2012 et les suivantes :

- 70 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la première année suivant leur publication;
- 90 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la deuxième année suivant leur publication.

Dans mon rapport annuel 2013, je faisais état que « *la proportion des recommandations formulées en 2012 dont le statut était considéré comme réglé suite à mes travaux de suivi, soit 43 %, était bien en deçà de la cible de 70 % fixée par la Direction générale.* » Je recommandais alors 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.* »

Au terme de mes travaux sur le rapport annuel 2013 du vérificateur général, la Commission permanente des finances et de l'administration formulait la recommandation R-1, stipulant ce qui suit :

*[...] que l'Administration s'assure du suivi des recommandations du vérificateur général auprès des services corporatifs et des arrondissements afin que ces dernières soient mises en application dans les plus brefs délais et selon les nouvelles*

*cibles de performance établies par la Direction générale de la Ville au cours de l'année 2013 :*

- *70 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la première année suivant leur publication;*
- *90 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la deuxième année suivant leur publication.*

À la séance du conseil municipal du 15 décembre 2014 et à celle du conseil d'agglomération du 18 décembre 2014, le comité exécutif déposait, entre autres, la réponse suivante à cette recommandation :

*Le comité exécutif estime lui aussi très important que les recommandations du vérificateur général retenues par l'Administration soient mises en application dans les meilleurs délais. Il s'interroge toutefois sur l'utilité d'établir des cibles de performance telles que celles décrites à R-1. Certaines des recommandations ont une importance stratégique plus grande que d'autres et doivent être traitées en priorité. Certaines peuvent être mises en place relativement facilement, alors que d'autres le seront à l'occasion de changements organisationnels propices à leur implantation. La Ville doit également conserver une certaine souplesse administrative, afin de pouvoir faire face en cours d'année à d'autres urgences et priorités afin d'assurer la bonne marche de ses opérations.*

*En conséquence, le comité exécutif demande à la Direction générale de mettre en œuvre les recommandations pertinentes du vérificateur général dans un ordre de priorité et à un rythme garantissant la meilleure optimisation de la gestion de la Ville, et de continuer à faire rapport annuellement sur le suivi des recommandations.*

Au cours de cette séance du conseil municipal, le président du comité exécutif affirmait que le but ultime est de répondre à 100 % des points soulevés par le vérificateur général et de tenter de le faire par ordre de priorité. En outre, il précisait qu'il allait soumettre, selon une formule à être déterminée, un plan de travail pour répondre aux priorités.

À ce sujet, nous croyons opportun de formuler les commentaires suivants à l'égard de la réponse du comité exécutif et des précisions apportées par son président :

- Tout d'abord, nous ne pouvons que nous réjouir de la volonté exprimée par le président du comité exécutif de faire en sorte que 100 % de nos recommandations soient mises en œuvre.
- Quant à la mention « mettre en œuvre les recommandations pertinentes du vérificateur général dans un ordre de priorité », il nous importe de préciser qu'il est excessivement rare que les unités d'affaires n'adhèrent pas à l'une ou l'autre de nos recommandations. En outre, l'aspect des priorités est d'ores et déjà pris en compte au moment de l'élaboration des plans d'action qui nous sont soumis par les unités d'affaires à la suite de la réception de nos rapports d'audit. En effet, ces plans d'action font état des actions

proposées par les unités d'affaires pour régler les lacunes sous-jacentes à nos recommandations selon un échéancier qui tient compte de l'ampleur des mesures à implanter et des risques en cause. D'ailleurs, à ce stade nous nous assurons que les actions proposées répondent à l'objectif des recommandations formulées au rapport d'audit et que l'échéancier de mise en œuvre desdites actions est raisonnable dans les circonstances. Le cas échéant, nous retournons auprès des unités d'affaires pour obtenir un plan d'action révisé.

- Soulignons que l'échéance des plans d'action qui nous sont soumis n'excède pas un an dans une très forte majorité des cas.

Bien que nous reconnaissons que la mise en œuvre ou non des recommandations, de même que le choix des modalités de reddition de comptes aux conseils au regard du suivi des recommandations du vérificateur général par l'Administration demeurent sa prérogative, il importe, à notre avis, que ces modalités soient fondées sur des critères objectifs permettant aux membres des conseils d'obtenir une information de qualité afin qu'ils puissent s'acquitter pleinement de leurs responsabilités de gouverne.

Par ailleurs, à la lumière de ce qui précède, nous maintenons que les cibles de 70 % et 90 % mentionnées précédemment demeurent des indicateurs intérimaires valables pour apprécier globalement dans quelle mesure l'administration municipale est en voie de mettre en œuvre 100 % des recommandations au terme d'un délai de trois ans. En effet, un résultat qui est significativement en deçà de ces cibles dénote un non-respect des engagements pris par les unités d'affaires dans les plans d'action qui nous ont été préalablement soumis pour assurer la mise en œuvre de nos recommandations. Bien que nous soyons conscients que diverses autres priorités peuvent influencer sur l'ordre de réalisation des engagements pris par les unités d'affaires, pareille situation montre néanmoins un risque élevé que plusieurs de nos recommandations ne soient pas implantées au terme de notre cycle de suivi de trois ans, à moins que des mesures vigoureuses de redressement ne soient entreprises. À notre avis, l'établissement d'indicateurs est important pour permettre à l'administration d'identifier plus facilement les cas de non-respect en vue d'obtenir les explications et ultimement pour permettre la prise de décision quant aux actions correctives qui s'imposent.

À cet égard, nous tenons à souligner que nos travaux de suivi effectués aux fins du présent rapport révèlent que la situation ne s'est pas améliorée, comparativement à celle évoquée dans notre rapport annuel 2013, et ce, plus particulièrement pour nos recommandations liées à l'audit d'optimisation des ressources et des TI. En effet, le taux d'application au terme de la première année de suivi reflété dans le présent rapport annuel n'est que de 44 % et n'était que de 43 % dans le rapport annuel de l'an dernier, comparativement à la cible de 70 %. En

outre, le taux de mise en oeuvre au terme de la deuxième année de suivi n'est que de 65 % pour les recommandations formulées en 2012, comparativement à la cible de 90 %. Cette situation nécessite, à notre avis, que des mesures de redressement soient prises dans les meilleurs délais et il importe que la Direction générale exerce un « leadership » à cet égard.

**Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale de prendre les mesures qui s'imposent dans les circonstances afin que les engagements pris par les unités d'affaires dans les plans d'action devant assurer la mise en oeuvre des recommandations du vérificateur général soient respectées.**

**Recommandation**

**Je recommande à la Direction générale de produire, à l'intention des conseils, compte tenu des besoins exprimés, une reddition de comptes sur le suivi des recommandations du vérificateur général, en vue de leur permettre de s'acquitter pleinement de leurs responsabilités de gouverne.**

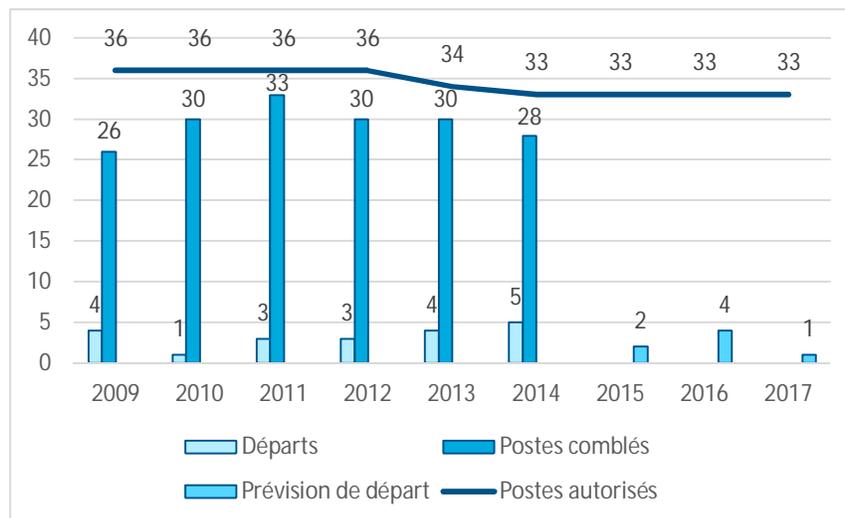
### 1.3. Pérennité de l'expertise du Bureau du vérificateur général

Nul doute que la crédibilité et le pouvoir d'influence de mon Bureau reposent avant tout sur l'expertise de ses ressources humaines. L'envergure du champ d'action de mon mandat et le fait que mon rapport est de nature publique requièrent que mon personnel possède des connaissances poussées dans différents domaines ainsi que des habilités d'audit hors pair.

À cette fin, la philosophie de mon Bureau est, d'une part, de disposer, à l'interne, autant que faire se peut, d'un noyau de professionnels chevronnés qui, collectivement, possèdent l'expertise liée aux différentes sphères d'activités professionnelles de la Ville, et ce, en lien avec les champs d'action de la vérification financière, de la vérification d'optimisation des ressources et de la conformité réglementaire que comporte mon mandat. D'autre part, la philosophie de mon Bureau est de s'adjoindre des ressources externes pour répondre à nos besoins ponctuels en matière d'expertise très spécialisée ou pour aplanir la charge de travail inhérente à la période de pointe liée aux audits des états financiers de la Ville et des organismes sous son contrôle.

Tel que j'ai mentionné à plusieurs reprises dans mes rapports annuels précédents, l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes au sein de mon Bureau demeurent un défi de tous les instants. D'ailleurs, l'évolution et la prévision de la main-d'œuvre de mon Bureau, pour la période 2009 à 2017 (figure 1), illustrent de façon éloquente l'importance du risque de pérennité d'expertise auquel nous faisons face.

**Figure 1 – Évolution et prévision de la main d'œuvre de 2009 à 2017**



En effet, nous constatons que des postes étaient vacants à la fin de chacune des années 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014. En outre, la situation est également fort préoccupante pour les trois années à venir tenant compte que :

- cinq postes étaient vacants au 31 décembre 2014;
- sept départs sont prévus, dont ceux de trois des quatre membres du personnel de direction du Bureau;
- les dernières campagnes de recrutement ont donné des résultats fort décevants, voire désastreux dans certains cas.

Force est de constater que bien que j'aie réussi, en 2009, à obtenir la création de postes de professionnels appartenant à une échelle supérieure et que mon Bureau a exploré différentes avenues avec le Service des ressources humaines pour atténuer ce risque de perte d'expertise, ces mesures n'ont pas produit les résultats escomptés.

En fait, le personnel qualifié dont mon Bureau a besoin se fait rare, en plus d'être fortement sollicité par le secteur privé et les autres entités de l'administration publique. Dans ce contexte, le fait que la rémunération globale que nous pouvons offrir est peu compétitive avec celle de notre marché de référence constitue un obstacle de taille.

Cette situation menace de façon significative notre capacité de réaliser notre mission de chien de garde des finances publiques municipales pour les élus et les citoyens de Montréal. Néanmoins, nous devons poursuivre nos efforts afin de tenter de recruter des personnes dont les compétences répondent à nos attentes, qui sont très élevées.

J'entends donc solliciter à nouveau la collaboration du Service des ressources humaines pour soutenir mon Bureau dans la recherche de solutions pour régler cette épineuse question de pérennité d'expertise. Nous prévoyons amorcer ces démarches en mai 2015. Je pourrai ainsi rapidement informer le conseil municipal des résultats obtenus.

## 1.4. Déficience du contrôle interne constatée au cours de l'audit des états financiers consolidés de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

Des informations probantes obtenues au cours de l'audit des états financiers consolidés de la Ville pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014 ont permis de détecter une anomalie significative relativement aux soldes présentés dans les états financiers audités pour l'exercice 2013. L'anomalie concerne la non-conformité d'une propriété de la Ville au regard de la *Loi sur les pêches* qui s'applique notamment en matière de respect de l'environnement. Considérant l'importance des sommes en cause, les données de l'exercice 2013 présentées à des fins de comparaison dans les états financiers de 2014 ont été redressées d'un montant de 65 M\$ pour tenir compte du passif environnemental et de la charge afférente (voir note 3 aux états financiers consolidés de la Ville pour l'exercice 2014).

Cette correction met en évidence une lacune de divulgation dans les états financiers de la Ville depuis 2011 relativement au passif environnemental. En effet, l'existence de la non-conformité à la législation (et donc, d'un passif éventuel) aurait dû être communiquée par voie de note dans les états financiers de la Ville depuis l'exercice 2011 pour en arriver à une comptabilisation du passif dans les états financiers pour l'exercice 2013, compte tenu des développements dans ce dossier.

Il ressort des discussions avec des représentants de la direction de la Ville que des documents qui auraient permis la divulgation du passif éventuel étaient disponibles depuis 2011. Cependant, ils n'ont été portés à l'attention du Service des finances seulement qu'en 2014. Quant aux documents nécessaires à la comptabilisation du passif et de la charge, ils n'ont été portés à l'attention du Service des finances qu'au cours de 2014 alors qu'ils étaient disponibles depuis 2013.

L'anomalie détectée a ainsi permis de mettre en lumière une faille dans le processus de clôture des états financiers de la Ville. Les canaux assurant la communication de l'ensemble de l'information requise en vue de la préparation des états financiers consolidés fiables n'ont pas bien fonctionné avec les conséquences que nous avons démontrées.

Cette faiblesse de contrôle interne a fait l'objet d'une recommandation à l'intention du Service des finances que j'ai émise conjointement avec notre coauditeur des états financiers de la Ville (Deloitte). Cette recommandation demande au Service des finances de réviser le processus de clôture des états financiers afin d'obtenir en temps opportun toute l'information

suffisante et nécessaire pour lui permettre d'assurer la fiabilité des états financiers consolidés dont il a la responsabilité.

Je tiens à faire un bref rappel des responsabilités de la direction de la Ville ainsi que celles des responsables de la gouvernance de celle-ci prévues par les normes canadiennes d'audit (les NCA) en matière de préparation des états financiers et de contrôle interne :

*[...] la direction et, le cas échéant, les responsables de la gouvernance [...] ont la responsabilité de préparer les états financiers [...]; la responsabilité du contrôle interne qu'ils considèrent comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers qui soient exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs; (NCA 200.A2 a et b);*

*Le contrôle interne est le processus dont la conception, la mise en place et le maintien sont assurés par les responsables de la gouvernance, la direction et d'autres membres du personnel et dont l'objet est de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'entité en ce qui concerne la fiabilité de son information financière, l'efficacité et l'efficience de ses activités et la conformité aux textes légaux et réglementaires applicables.[...] (NCA 315.4 c).*

Je considère que les responsabilités qui incombent à la direction et aux responsables de la gouvernance doivent être assorties de toutes les mesures nécessaires pour pallier tout risque significatif qui pourrait compromettre la fiabilité des informations financières.

Bien qu'il existe à la Ville une structure de reddition de comptes et de communication dans le cadre de la préparation des états financiers consolidés, celle-ci s'est avérée insuffisante pour capter, et ce, au moment opportun, cet élément significatif. Les circonstances qui entouraient la situation qui a nécessité un redressement des états financiers cette année étaient particulières à ce dossier. La direction et les responsables de la gouvernance de la Ville doivent revoir le processus de clôture des états financiers afin que celui-ci puisse identifier en temps opportun tous les éléments significatifs devant être inclus dans les états financiers de la Ville.

## 1.5. Revenus de transfert

Le chapitre SP 3410 révisé du manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public, portant sur les paiements de transfert, est entré en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> avril 2012. Pour la Ville de Montréal, ce chapitre est devenu applicable pour ses états financiers consolidés au 31 décembre 2013.

Il existe des divergences d'interprétation au sein de la profession comptable quant à l'application de ce chapitre, notamment en ce qui a trait à la comptabilisation des versements pluriannuels à recevoir de la part du gouvernement du Québec. En effet, dans le cadre de ses activités, le gouvernement du Québec octroie des subventions à des organismes publics ou municipaux, mais ne verse pas immédiatement l'intégralité des sommes prévues dans l'entente. Il demande plutôt à ces organismes d'avoir recours à des emprunts pour couvrir ces montants et s'engage à rembourser à ces organismes les paiements annuels en capital et intérêts liés à ces emprunts. La Ville de Montréal, à l'instar de tous les vérificateurs généraux des villes du Québec et du vérificateur général du Québec, considère que l'entente signée avec le gouvernement du Québec prévoyant le remboursement par ce dernier du coût de la dette contractée par la Ville de Montréal pour des programmes de subvention bien précis permet de comptabiliser un compte client pour l'entièreté de la subvention prévue. Cependant, Deloitte, le coauditeur des états financiers de la Ville, ne partage pas ce raisonnement. Pour Deloitte, la comptabilisation des revenus de transfert devrait se faire uniquement au moment où les montants sont votés à l'Assemblée nationale.

Un audit des états financiers consolidés de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014 a été effectué conjointement avec la firme Deloitte. À la suite des travaux réalisés, j'ai produit un rapport de l'auditeur indépendant comportant une opinion non modifiée, alors qu'une réserve a été ajoutée par Deloitte dans son rapport lié à ce chapitre du manuel.

En ce qui concerne l'audit des états financiers consolidés de la Société de transport de Montréal (STM), le contraire s'est produit, car la STM ne comptabilise pas les versements pluriannuels à recevoir. Par conséquent, j'ai inscrit une réserve dans mon opinion accompagnant les états financiers de la STM, alors que Deloitte, le coauditeur, a formulé une opinion non modifiée.

La STM, qui publie annuellement ses états financiers, est une composante significative de la Ville et, par conséquent, ses données financières doivent être intégrées dans les états

financiers consolidés de la Ville. Ces données doivent être ajustées par la Ville afin d'inclure notamment la totalité de ces versements à recevoir, entraînant ainsi un surcroît de travail.

Ce traitement comptable différent entre la Ville de Montréal et la STM relativement aux revenus de transfert n'existe pas à l'échelle du Québec. En effet, en ce qui a trait aux huit autres villes de 100 000 habitants et plus dont les états financiers consolidés incluent les résultats des sociétés de transport les desservant, la même position comptable est appliquée pour la ville et sa société de transport en 2013.

Ainsi, je suis d'avis qu'il serait souhaitable que la STM adopte une position similaire à celle de la Ville de Montréal, et ce, en matière de comptabilisation des versements pluriannuels à recevoir du gouvernement du Québec.

Un autre fait important à signaler en matière d'actualité : CPA Québec a diffusé sur son site Internet, le 14 avril dernier, un résumé de la rencontre du 8 avril 2015 de plusieurs représentants des différents groupes de travail de l'ordre avec M. Tim Beauchamp, CPA, CMA (Ontario), directeur, Comptabilité du secteur public, au Conseil canadien sur le secteur public (CCSP). Au cours de cette rencontre, M. Beauchamp a mentionné que « [...] l'autorisation de payer attestée par une loi de crédits (ou l'équivalent) ne constitue pas l'élément clé pour déterminer si un passif (ou une créance pour le gouvernement bénéficiaire) doit être comptabilisé [...]. » Il indique d'ailleurs que l'exercice du jugement professionnel prévaut toujours, notamment dans cette situation bien précise. À l'heure actuelle, des discussions ont toujours cours à ce sujet.

#### Recommandation

**Je recommande à la Direction générale d'intervenir, de concert avec le directeur du Service des finances, auprès de la Direction générale de la STM afin de tenter d'obtenir une position commune avec celle de la Ville quant à la comptabilisation des revenus de transfert.**

## 1.6. Audit des états financiers de Technoparc Montréal

J'ai effectué un audit des états financiers non consolidés de Technoparc Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014. À la suite de ces travaux, je prévoyais émettre un rapport de l'auditeur indépendant avec réserve portant sur le fait que Technoparc Montréal n'a pas consolidé dans ses états financiers les données relatives à la Fiducie Technoparc Montréal, comme il est requis en vertu du chapitre SP 2500, « Consolidation – principes fondamentaux », du Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public.

Depuis le 31 décembre 2012, mon opinion accompagnant les états financiers de Technoparc Montréal comportait également une réserve relative à une dette de 1 543 000 \$. Cette réserve a été jugée nécessaire, car la Ville de Montréal avait inscrit dans ses livres depuis plusieurs années ce montant à titre de sommes à recevoir de Technoparc Montréal. Une provision du même montant avait été également comptabilisée par la Ville.

Au cours de la finalisation de l'audit des états financiers pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014, la confirmation reçue de la Ville ne mentionnait pas l'existence d'une telle dette. Malgré ce fait, dans le but d'éviter la réserve dans l'opinion du vérificateur général, la direction de Technoparc Montréal a décidé de comptabiliser la dette en question dans ses états financiers. Cependant, elle n'a pas pu me fournir l'information probante suffisante et appropriée pour me permettre de conclure sur la substance de la transaction afin de déterminer si la comptabilisation d'une dette serait justifiée et afin d'identifier quels seraient les autres postes qui pourraient être touchés en contrepartie. Plusieurs échanges ont été nécessaires entre la direction et des représentants de mon Bureau dans ce dossier. La direction a finalement décidé de renverser l'écriture relative à la comptabilisation de la dette en avril 2015.

Le fait que la direction est revenue sur sa décision quant à l'enregistrement de la dette confirme qu'actuellement, Technoparc Montréal n'a pas l'information probante suffisante et nécessaire pour justifier la comptabilisation de cette dette dans ses états financiers. Par conséquent, j'ai l'intention de retirer la réserve relative à cette dette dans mon rapport de l'auditeur indépendant pour les états financiers de Technoparc Montréal dont l'exercice se terminait le 31 décembre 2014.

J'ai recommandé à la direction de Technoparc Montréal de veiller à ce que son processus de clôture de ses états financiers lui permette d'obtenir au préalable l'information probante suffisante et appropriée avant de comptabiliser une transaction dans ses livres, et ce, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 2

## SITUATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL







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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 2.1

## ÉTAT DE L'EFFECTIF





## 2. Situation du Bureau du vérificateur général

### 2.1. État de l'effectif

Au 31 décembre 2014, le Bureau du vérificateur général (BVG) comptait un effectif de 28 employés, comparativement à 30 l'année précédente. Encore cette année, les difficultés de recrutement ainsi que les nombreux départs à la retraite ont représenté un défi pour notre Bureau. Notre problème récurrent de recrutement de ressources compétentes s'explique par la rémunération peu compétitive offerte par le BVG comparativement à notre marché de référence. Ce problème s'est amplifié par les incertitudes créées par le projet de loi 3, *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*. En effet, dans le cadre du processus de dotation effectué au cours de l'année 2015, des candidats se sont désistés à la suite de l'annonce de ce projet de loi. Certains postes n'ayant pu être comblés dans les domaines de la certification des états financiers de la Ville et autres organismes (Certification), de l'audit d'optimisation des ressources et de la conformité réglementaire (AOR) et de l'assurance-qualité (AQ), nous n'avons d'autre alternative que de mener une nouvelle campagne de recrutement en 2015 pour tenter à nouveau de les doter.

**Tableau 1 – Évolution de l'effectif  
au 31 décembre des années 2005 à 2014**

Année	Nombre total d'employés <sup>[a]</sup>
2005	37
2006	35
2007	33
2008	28
2009	26
2010	30
2011	33
2012	30
2013	30
2014	28

<sup>[a]</sup> L'effectif exclut deux professionnels libérés à temps plein en raison d'activités syndicales pour les années 2008 à 2010 et un professionnel pour l'année 2011.

Néanmoins, soulignons l'arrivée cette année d'une nouvelle vérificatrice générale adjointe – Certification des états financiers Ville et autres organismes, poste qui était à pourvoir depuis l'automne 2013. Deux vérificateurs principaux se sont également joints à cette équipe. Au cours de l'année, nous avons dû composer avec le départ de cinq professionnels. Quatre de ces départs étaient pour des raisons de retraite. Le poste de secrétaire de direction a également dû être comblé en raison du départ à la retraite de son occupante.

En fin d'année, nous comptons cinq postes vacants dans les domaines de la Certification, de l'AOR et de l'AQ. Outre le comblement de ces postes, le Bureau anticipe, à court et à moyen terme, le départ du quart de son effectif en raison de retraites et de fin de mandat. Cette prévision comprend notamment trois des quatre membres de l'équipe de direction du Bureau.

En conclusion, l'état de notre effectif relativement aux postes autorisés se présentait comme suit en date du 31 décembre 2014.

**Tableau 2 – État de l'effectif  
au 31 décembre 2014**

Domaines	Postes autorisés	Postes comblés	Postes à combler
Certification	11	9	2
AOR	11	9	2
TI	8	8	0
AQ	3	2	1
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>5</b>



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 2.2

## INDICATEURS DE PERFORMANCE





## 2.2. Indicateurs de performance

Au cours de nos travaux d'audit, nous constatons souvent l'absence d'indicateurs de performance adéquats permettant un suivi rigoureux et une reddition de comptes satisfaisante.

Nous poursuivons 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 les suivants :

- Nombre de rapports produits;
- Taux de mise en œuvre des recommandations;
- Utilisation du temps;
- Accès à l'égalité en emploi;
- Résultats financiers.

### Nombre de rapports produits

Le tableau 1 détaille le nombre de rapports produits au cours des dernières années pour l'audit des états financiers ainsi que de l'optimisation des ressources et des technologies de l'information (TI).

**Tableau 1 – Nombre de rapports produits de 2010 à 2014**

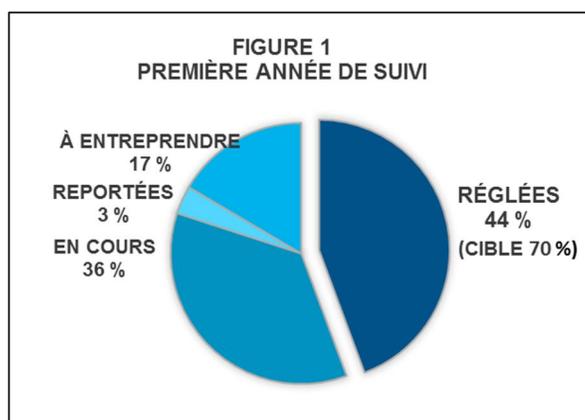
Rapport annuel de référence	Audit d'états financiers			Audit d'optimisation des ressources et des TI
	Année financière courante	Années financières précédentes	Total	
2010	13	3	16	9
2011	9	1	10	12
2012	21	15	36	13
2013	18	1	19	11
2014	16	4	20	12

Le nombre de rapports produits en 2014 est très comparable à ceux produits en 2013.

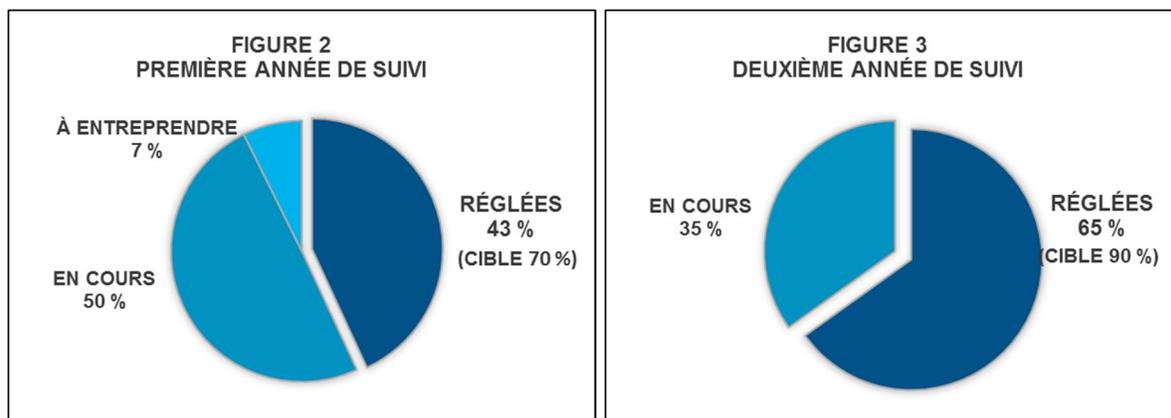
## Taux de mise en œuvre des recommandations

Cet indicateur est particulièrement important, car il permet d’apprécier dans quelle mesure l’administration municipale applique promptement les mesures appropriées pour résoudre les problèmes sous-jacents à nos recommandations. Soulignons que les données présentées dans les figures 1 à 4 illustrent, par nature d’audit, le taux de mise en œuvre des recommandations formulées au terme de nos travaux de suivi dans la première année et si applicable, dans la deuxième année qui suit leur publication.

**Figure 1 – Taux de mise en œuvre des recommandations de 2013 liées à l’audit d’optimisation des ressources et des TI, par statut**



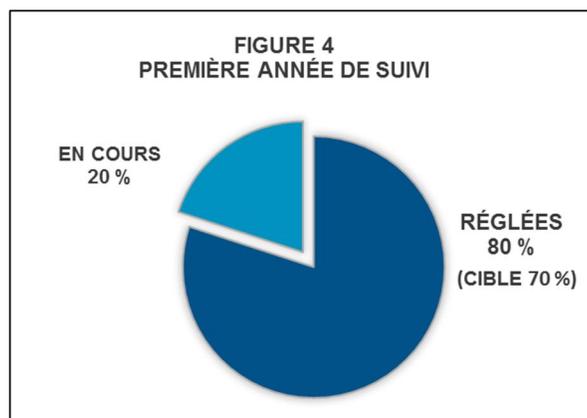
**Figures 2 et 3 – Taux de mise en œuvre des recommandations de 2012 liées à l’audit d’optimisation des ressources et des TI, par statut**



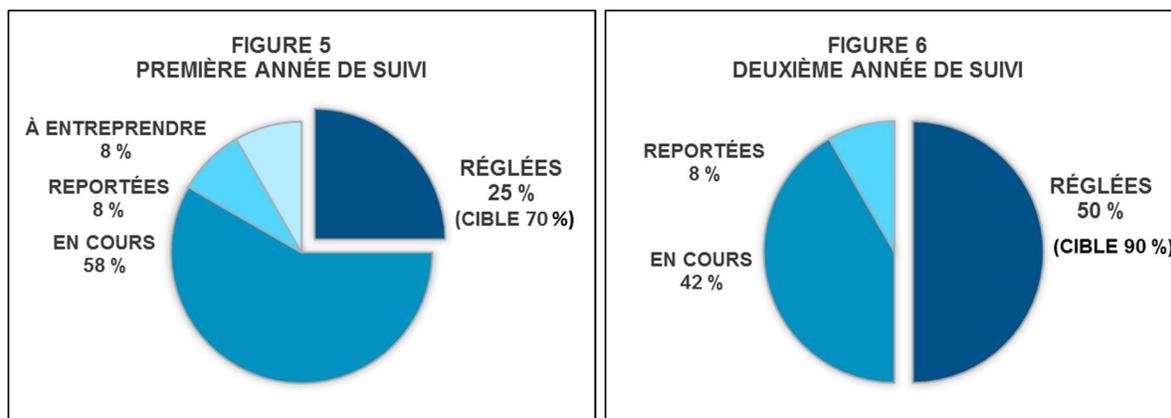
L’indicateur du taux de mise en œuvre des recommandations de 2013 et de 2012 dans la première année suivant leur publication, soit respectivement 44 % et 43 %, dénote des résultats qui s’éloignent considérablement de la cible de 70 %. De même, nous notons que

le taux de mise en œuvre des recommandations de 2012 dans la deuxième année suivant leur publication, soit 65 %, n'atteint même pas la cible de 70 % de la première année de leur publication.

**Figure 4 – Taux de mise en œuvre des recommandations de 2013 liées à l'audit des états financiers, par statut**



**Figures 5 et 6 – Taux de mise en œuvre des recommandations de 2012 liées à l'audit des états financiers, par statut**



Le présent indicateur montre une situation opposée quant au taux de mise en œuvre des recommandations de 2013 et de 2012. En effet, nous notons que le taux de mise en œuvre des recommandations dans la première année de suivi excède la cible de 70 % pour les recommandations de 2013, alors qu'il n'est que de 25 % pour les recommandations de 2012. En outre, nous constatons que le taux de mise en œuvre des recommandations de 2012 dans la deuxième année suivant leur publication, soit 50 %, est très loin de la cible de 90 %.

Exception faite du taux de mise en œuvre des recommandations de 2013 liées à l'audit financier dans la première année suivant leur publication, cette situation témoigne d'un

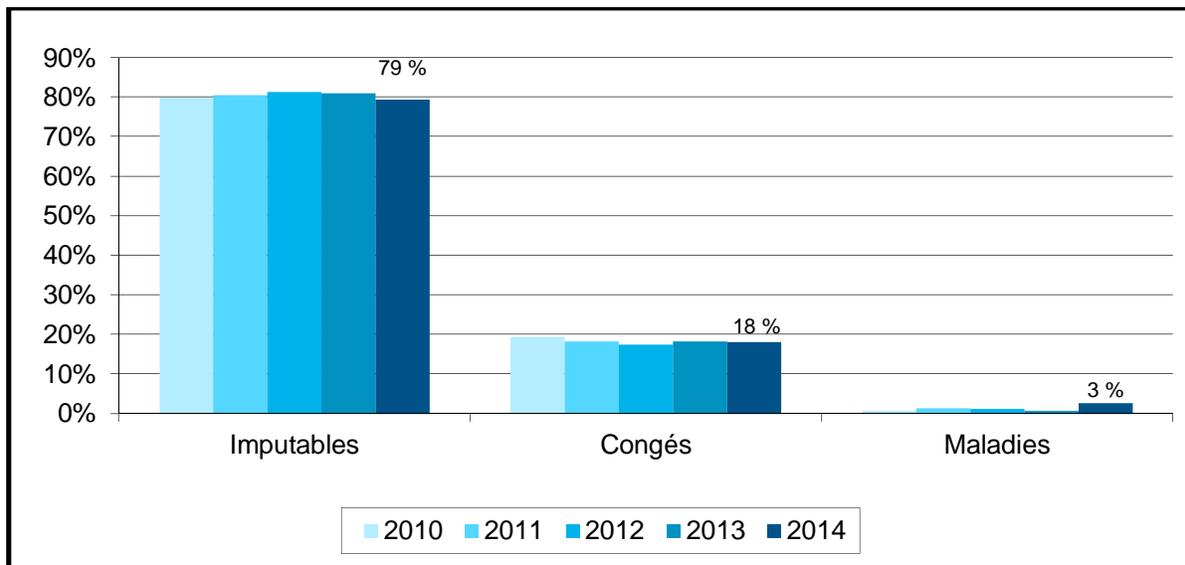
manque de diligence des unités d'affaires à mettre en œuvre nos recommandations et à respecter les engagements pris au moment de l'élaboration des plans d'action.

Par conséquent, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de l'an dernier, nous sommes d'avis que les unités d'affaires doivent être à nouveau sensibilisées pour que les recommandations adressées par le BVG soient mises en œuvre avec plus de célérité, et il importe que la Direction générale exerce un leadership à cet égard.

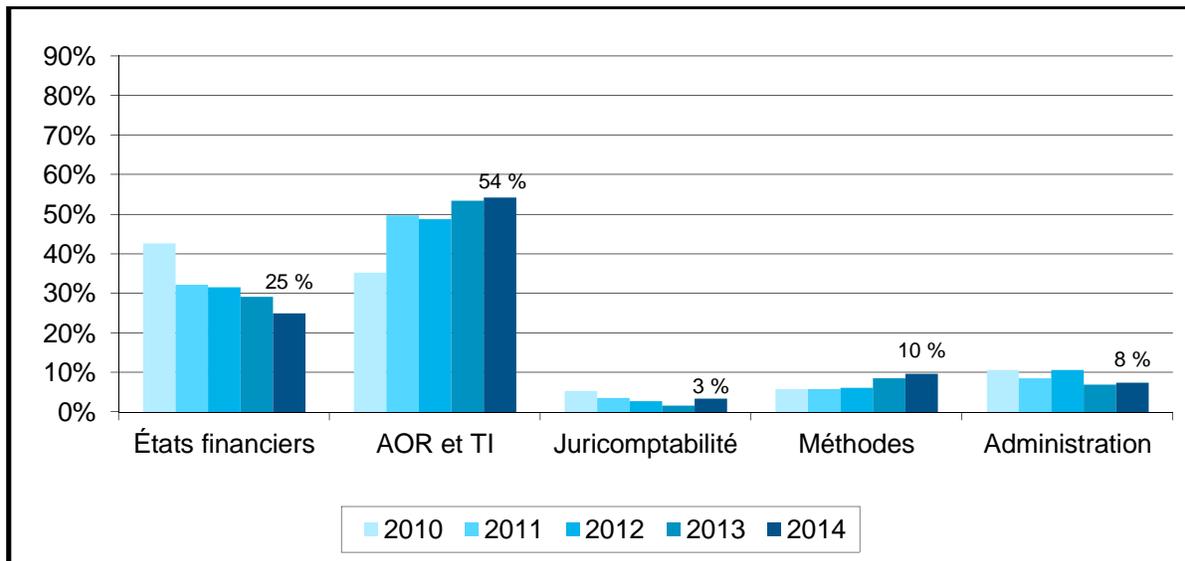
## Utilisation du temps

Les figures 7 et 8 présentent la répartition des heures totales et celle des heures imputables des membres de notre Bureau pour les cinq dernières années.

**Figure 7 – Répartition des heures totales**



**Figure 8 – Répartition des heures imputables, par activité**



AOR et TI : Audit 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 montrent que la proportion des heures imputables consacrées à l'AOR et des TI est demeurée stable. Les heures imputables consacrées à la Certification ont, quant à elles, diminuées en raison du recours accru à des consultants pour nous assister dans nos travaux. Les hausses dans les catégories Méthodes et Administration s'expliquent essentiellement par l'augmentation des heures consacrées à l'implantation d'un nouveau progiciel d'audit financier et aux heures consacrées à la formation des employés relativement à ce progiciel et avec la mise à jour de notre programme d'audit financier.

D'autres indicateurs liés à l'utilisation du temps ainsi qu'au taux de roulement du personnel sont présentés dans le tableau 2.

**Tableau 2 – Autres indicateurs liés à l'utilisation du temps et au taux de roulement du personnel**

	Résultats	
	2014	2013
1. Taux de roulement du personnel d'audit.	17,9 %	13,3 %
2. Taux d'absentéisme.	2,4 %	1,1 %
3. Nombre moyen d'heures de formation par employé.	66	46
4. Ratio du coût de la formation par rapport à la masse salariale, conformément à la <i>Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre</i> . L'objectif pour l'ensemble de la Ville est de 1 %.	4,9 %	4,0 %

L'augmentation du taux de roulement résulte d'une augmentation des départs en 2014 comparativement à 2013. En fait, cinq professionnels ont quitté en 2014, dont quatre pour prendre leur retraite.

Par ailleurs, nous observons une hausse notable du nombre moyen d'heures de formation par employé en 2014 et, par conséquent, du ratio du coût de la formation. Cette hausse s'explique essentiellement par des formations liées au nouveau progiciel d'audit et avec la mise à jour du programme d'audit financier et par des formations spécialisées en AOR et TI.

## Accès à l'égalité en emploi

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

La répartition de la représentation des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*, au 31 décembre des cinq dernières années, est présentée dans le tableau 3.

**Tableau 3 – Représentation des groupes visés**

Groupe visé	2014	2013	2012	2011	2010
Hommes	51,8 %	51,6 %	53,3 %	59,4 %	58,1 %
Femmes	48,2 %	48,4 %	46,7 %	40,6 %	41,9 %

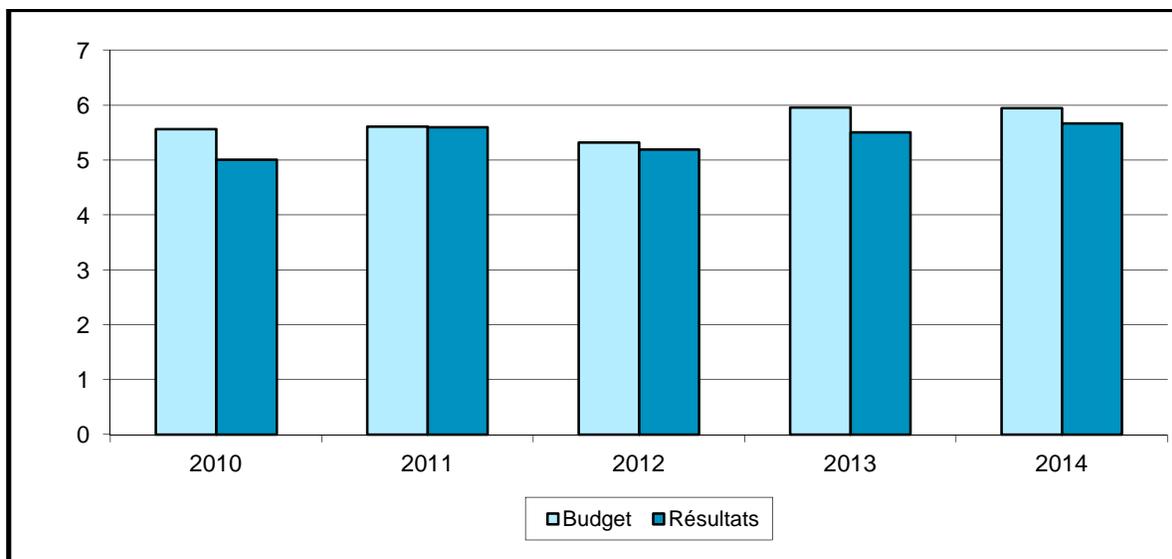
Groupe visé	2014	2013	2012	2011	2010
Autochtones	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Minorités visibles	11,1 %	9,7 %	6,7 %	6,3 %	3,2 %
Minorités ethniques	11,1 %	3,3 %	3,3 %	3,1 %	0,0 %
<b>Total</b>	<b>22,2 %</b>	<b>13,0 %</b>	<b>10,0 %</b>	<b>9,4 %</b>	<b>3,2 %</b>

Nous observons que la représentation des femmes ainsi que des minorités visibles et ethniques au sein de notre effectif s'est considérablement améliorée au cours de cette période.

## Résultats financiers

Le dernier indicateur porte sur les résultats financiers de notre Bureau. La figure 9 illustre ces résultats pour les cinq dernières années.

**Figure 9 – Budget et résultats financiers**  
(en millions de dollars)



Quant aux résultats financiers de l'année 2014, l'écart favorable par rapport au budget 2014 s'explique par les départs survenus en cours d'année et par des postes demeurés vacants. Pour plus d'information sur les années antérieures, nous redirigeons le lecteur aux rapports annuels des années en question.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

## AUDIT D'ÉTATS FINANCIERS

# 3







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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 3.1

## **ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL**





## 3. Audit d'états financiers

### 3.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en vigueur au 31 décembre 2014, nous devons procéder à l'audit des états financiers de la municipalité.

La *Charte de la Ville de Montréal* et la 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 terminé et au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), dans le formulaire prescrit, avant le 30 avril.

Par conséquent, pour l'exercice terminé en 2014, nous avons produit cinq rapports d'audit relativement aux états financiers de la Ville. En effet, en mars 2015, des rapports de l'auditeur indépendant du vérificateur général de la Ville de Montréal comportant une opinion non modifiée sur les états financiers consolidés de la Ville et sur la ventilation des charges mixtes ont été produits. Ces deux rapports ont été inclus dans le *Rapport financier annuel* déposé au Greffe de la Ville le 22 avril 2015. De plus, en avril 2015, des rapports sur les états financiers consolidés de la Ville, sur la ventilation des charges mixtes et sur le taux global de taxation de la Ville ont été produits. Ces trois rapports ont été inclus dans le formulaire prescrit par le MAMOT.

Les travaux d'audit portant sur les états financiers consolidés de la Ville ont été réalisés conjointement avec un coauditeur, lequel a émis une opinion avec réserve sur lesdits états financiers compte tenu de son interprétation différente de la nouvelle norme comptable SP 3410 sur la comptabilisation des paiements de transfert.

Conformément aux dispositions de la LCV, le formulaire prescrit par le MAMOT, accompagné des trois rapports susmentionnés du vérificateur général ainsi que du rapport du coauditeur sur les états financiers consolidés, a été déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération avant son envoi au MAMOT, soit le 30 avril 2015.





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 3.2

## **ÉTATS FINANCIERS DES AUTRES PERSONNES VISÉES PAR LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES**





### 3.2. États financiers des autres personnes morales visées par la *Loi sur les cités et villes*

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en vigueur au 31 décembre 2014, nous devons procéder à l'audit des états financiers des autres personnes morales visées par la *LCV* qui satisfont 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 suivante identifie les autres personnes morales visées par la *LCV* pour lesquelles nous devons produire un rapport d'audit sur leurs états financiers et indique la période au cours de laquelle les rapports d'audit ont été délivrés, et ce, pour les exercices terminés en 2013 et 2014.

**Tableau 1 – Autres personnes morales visées par la LCV  
et rapports d'audit produits sur leurs états financiers au 30 avril 2015**

Autres personnes morales visées par la <i>Loi sur les cités et villes</i> <sup>1</sup>	Exercice terminé au cours de l'année	
	2014	2013
Anjou 80	●	●
Bixi Montréal		X
Bureau du taxi de Montréal		X
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 du port de plaisance de Lachine		●
Société de jalonnement dynamique de Montréal		●
Société de transport de Montréal (2 rapports)	●	●
Société en commandite Stationnement de Montréal	●	●
Société d'habitation et de développement de Montréal	●	●
Société du parc Jean-Drapeau	●	●
Technoparc Montréal		●
Trangesco S.E.C.	●	●

**Légende :**

- Rapports produits entre le 1<sup>er</sup> mai 2014 et le 30 avril 2015.
- Rapports produits antérieurement au 1<sup>er</sup> mai 2014.
- X Aucun rapport d'audit à produire en 2013. Organisme ajouté au périmètre comptable de la Ville en 2014

<sup>1</sup> Au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 2014, la Société de vélo en libre-service a cessé ses activités. Conséquemment, elle et sa filiale Bixi Toronto Inc. ne font plus partie du périmètre comptable de la Ville de Montréal. En vertu de l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes*, le vérificateur général n'a donc plus l'obligation d'effectuer l'audit des états financiers de Bixi Toronto Inc. et de la Société de vélo en libre-service.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4

## AUDIT D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION







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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.1

## **SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES**





## 4. Audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information

### 4.1. Suivi des recommandations des années antérieures

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

La politique du 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. En effet, le BVG estime raisonnable que 100 % des recommandations formulées aient été mises en œuvre au terme de ce délai de trois ans, sauf dans des circonstances très particulières où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une ou deux années additionnelles.

En vue d'évaluer le taux de progression de la mise en œuvre des recommandations formulées vers l'atteinte de la cible de 100 % en trois ans, le BVG se base depuis 2013, sur les indicateurs intérimaires suivants :

- **70 %** des recommandations formulées doivent être **réglées** au terme de la première année suivant leur publication;
- **90 %** des recommandations formulées doivent être **réglées** au terme de la deuxième année suivant leur publication.

Ainsi, ce sont les recommandations formulées en 2012, lesquelles ont été publiées dans le rapport annuel du vérificateur général pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012 concernant les missions d'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information qui ont, pour la première fois, été l'objet de l'indicateur intérimaire de 70 %. Pour leur deuxième année de suivi, le taux de mise en œuvre de ces recommandations de 2012 a été comparé à l'indicateur intérimaire de 90 %. Le même processus a été appliqué pour les recommandations formulées en 2013. Pour leur part, les recommandations relatives aux missions d'audit des états financiers ont été publiées dans le rapport sur les déficiences de contrôle interne destiné au comité de vérification de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014 et pour les exercices antérieurs.

## Résultats des suivis des recommandations liées à l'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information

Le résultat des suivis effectués en ce qui a trait aux recommandations formulées dans les rapports annuels de 2009 à 2013 est présenté dans le tableau 1.

**Tableau 1 – Résultat des suivis des recommandations liées à l'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information, par statuts, en avril 2015**

Statut des recommandations	N <sup>bre</sup> de recommandations par année					
	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Réglé	254	169	161	151	92	827
En cours	5	5	43	81	75	209
Reporté	2	1	–	–	2	5
Non réglé	25	–	19	–	–	44
Autres <sup>1</sup>	–	–	–	–	38	38
<b>Total des recommandations formulées</b>	<b>286</b>	<b>175</b>	<b>223</b>	<b>232</b>	<b>207</b>	<b>1 123</b>

En ce qui concerne plus particulièrement les recommandations formulées en 2012, qui en sont à leur deuxième année de suivi suivant leur publication, celles dont le statut est considéré comme « réglé », représentent une proportion de 65 % par rapport à l'indicateur intérimaire de 90 % fixé.

Concernant les recommandations formulées en 2013, celles dont le statut est considéré comme « réglé », représentent une proportion de 44 % par rapport à l'indicateur intérimaire de 70 % fixé pour les recommandations étant à leur première année de suivi faisant suite à leur publication au rapport annuel du vérificateur général.

Pour l'ensemble des recommandations formulées depuis 2009, dans le cadre des missions d'audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information, le suivi réalisé montre que 827 d'entre elles sont réglées. Ainsi, sur une base cumulative (depuis cinq ans), ce sont 74 % des recommandations qui sont réglées, alors que 19 % sont en cours.

<sup>1</sup> Ces recommandations n'ont été l'objet d'aucun suivi de la part des unités d'affaires concernées. Leur mise en œuvre est donc à entreprendre.

## Notes complémentaires aux résultats des suivis des recommandations

Nos travaux de suivi ont pour objectif de nous assurer que les unités d'affaires entreprennent des mesures visant à mettre en œuvre les plans d'action prévus pour les recommandations qui leur sont adressées. Dans ce contexte, il est attendu que les unités d'affaires s'assurent de répondre avec rigueur aux recommandations du BVG tout en effectuant un suivi sur la mise en œuvre des plans d'action prévus pour ces recommandations.

Toutefois, pour un nombre important de recommandations, nos travaux de suivi ont révélé que les unités d'affaires n'ont pas entrepris de mesures suffisantes pour mettre en application les recommandations, ou qu'elles n'ont pas été en mesure d'en démontrer le statut. En effet, on note ce qui suit :

- Au terme d'une troisième année de suivi, 19 (8,5 %) des recommandations formulées en 2011 ont été confirmées « non réglées », puisque les unités d'affaires concernées n'ont pas entrepris des mesures suffisantes pour répondre aux recommandations;
- 44 (23 %)² des recommandations formulées en 2012 et 2013 lesquelles avaient, selon les unités d'affaires été réglées au cours de l'année 2014, ont dû être maintenues « en cours », puisque nos travaux de suivi ont révélé que les mesures mises en place par les unités d'affaires ne répondaient pas aux recommandations ou que les unités d'affaires n'avaient pas été en mesure de démontrer l'évidence des mesures déployées;
- 38 (18 %) des recommandations formulées en 2013 portent le statut « À entreprendre », puisqu'elles n'ont pas fait l'objet d'aucun suivi par les unités d'affaires concernées.

En conclusion, nos travaux de suivi révèlent que certaines unités d'affaires ne considèrent pas avec toute l'attention nécessaire les recommandations qui leur sont adressées, ce qui ne favorise pas la mise en œuvre des recommandations à l'intérieur d'un délai cible de trois ans faisant suite à leur formulation par le BVG.

## Résultats des suivis des recommandations liées à l'audit des états financiers

Le résultat des suivis effectués pour les recommandations formulées dans les rapports de 2010 à 2013 sur les déficiences de contrôle interne est présenté dans le tableau 2.

---

<sup>2</sup> Parmi les 44 recommandations maintenues en cours, 17 (9 %) étaient formulées en 2012 et 27 (14 %) étaient formulées en 2013.

**Tableau 2 – Résultat des suivis des recommandations liées à l'audit des états financiers, par statuts, en avril 2015**

Statut des recommandations	N <sup>bre</sup> de recommandations par année				
	2010	2011	2012	2013	Total
Réglé	20	15	6	8	49
En cours	–	1	5	2	8
Reporté	–	–	1	–	1
Non réglé	2	1	–	–	3
Autres <sup>3</sup>	–	–	–	–	–
<b>Total des recommandations formulées</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>61</b>

Nous constatons que les recommandations formulées en 2012, celles dont le statut est considéré comme « réglé », au terme de la deuxième année suivant leur publication, représentent une proportion de 50 % par rapport à l'indicateur intérimaire de 90 % fixé.

Pour ce qui est des recommandations formulées en 2013, qui en sont à leur première année de suivi, celles dont le statut est considéré comme « réglé », représentent une proportion de 80 % par rapport à l'indicateur intérimaire de 70 % fixé.

Pour l'ensemble des recommandations formulées depuis 2010, dans le cadre des missions d'audit des états financiers, le suivi réalisé montre que 49 d'entre elles sont réglées. Ainsi, sur une base cumulative (depuis quatre ans), ce sont 80 % des recommandations qui sont réglées, alors que 13 % sont en cours.

---

<sup>3</sup> Ces recommandations n'ont été l'objet d'aucun suivi de la part des unités d'affaires concernées. Leur mise en œuvre est donc à entreprendre.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.2

## TESTS D'INTRUSION LOGIQUE





## Table des matières

1. Mise en contexte .....	61
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	62
3. Résultats des tests d'intrusion.....	62



## 4.2. Tests d'intrusion logique

### 1. Mise en contexte

Plusieurs unités d'affaires de la Ville de Montréal et certains organismes contrôlés par celle-ci possèdent des systèmes par lesquels transitent des informations critiques et confidentielles. La plupart de ces systèmes résident sur des réseaux communs ou individuels qui peuvent parfois être accessibles depuis Internet.

Afin de disposer de mesures de sécurité efficaces pour protéger adéquatement les systèmes d'information contre des cyberattaques, l'industrie recommande fortement de procéder à des tests d'intrusion logique mettant à l'épreuve la robustesse des mécanismes de contrôle appliqués sur les différents environnements informatiques. En effet, tester la résistance des systèmes d'information à l'encontre des tentatives d'intrusion, internes ou externes, est un enjeu primordial selon les experts dans le domaine de la sécurité de l'information.

Les tests d'intrusion logique désignent la mise en application, de façon contrôlée et sécuritaire, des actions malveillantes réalisées par les pirates informatiques (communément appelés *hackers*) pour s'introduire dans les systèmes et les réseaux, soit depuis Internet, soit de l'interne, afin de mieux découvrir les failles éventuelles des systèmes d'information, des réseaux ou des logiciels, et ce, dans le but de renforcer la sécurité de l'information. Contrairement aux tentatives d'intrusion des pirates informatiques, les tests d'intrusion logique sont licites puisqu'il y a consentement des entités auditées avant le début des tests. À cette fin, les spécialistes utilisent généralement les mêmes outils et techniques que les pirates informatiques, à la différence qu'ils n'endommagent pas les systèmes d'information, ne les rendent pas indisponibles, n'altèrent pas les informations manipulées par ces derniers et ne dérobent pas d'informations confidentielles. Ainsi, l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des systèmes attaqués sont maintenues durant les tests.

Il existe principalement deux catégories de tests d'intrusion logique :

- **Tests d'intrusion logique externes** : ils permettent de savoir si une personne malveillante pourrait, à partir d'Internet, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour :
  - s'approprier de l'information confidentielle ou privilégiée,
  - modifier les informations manipulées par ces systèmes,
  - rendre les systèmes d'information indisponibles;

- **Tests d'intrusion logique internes** : ils permettent de déterminer si une personne pourrait, de l'interne et avec ses accès habituels, compromettre la sécurité des systèmes d'information pour y effectuer les mêmes trois actions énoncées pour les tests externes. Les tests internes permettent également d'atteindre et de mettre à l'épreuve des systèmes d'information qui sont invisibles depuis Internet.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

Dans l'optique d'obtenir un niveau de confiance raisonnable quant à la qualité des contrôles en place pour réduire, à un niveau acceptable, les risques d'attaque des systèmes d'information de certaines unités d'affaires de la Ville et d'organismes contrôlés par celle-ci, nous avons poursuivi au cours de 2014 un programme entrepris en 2012 pour réaliser des tests d'intrusion logique.

Le principal objectif de ces tests d'intrusion est de mettre à l'épreuve la sécurité d'environnements informatiques jugés critiques pour qualifier leur résistance à un certain niveau d'attaques provenant tant de l'externe que de l'interne.

## 3. Résultats des tests d'intrusion

Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel les résultats de nos tests d'intrusion logique qui ont été effectués en 2014. Par ailleurs, soulignons que les déficiences que nous avons constatées ont fait l'objet de plans d'action appropriés par les unités d'affaires concernées.

**PARTICIPATION DE LA  
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT  
DE MONTRÉAL DANS  
LA SOCIÉTÉ DE GESTION  
ET D'ACQUISITION  
DE VÉHICULES ET  
DE SYSTÈMES DE  
TRANSPORT S.E.N.C.**





## Table des matières

1. Introduction .....	67
2. Objectifs de l'audit et portée des travaux.....	70
3. Sommaire des constatations .....	71
4. Constatations détaillées et recommandations .....	72
4.1. Conformité juridique du contrat de constitution de la Société AVT .....	72
4.2. Mandat de gestion de la Société AVT .....	76
4.3. Projet de modification à la <i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i> .....	83
4.4. Gouvernance et reddition de comptes .....	87
5. Conclusion générale .....	94

## Liste des sigles

ATUQ	Association du transport urbain du Québec	MAMOT	ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
C.c.Q.	Code civil du Québec	MTQ	ministère des Transports du Québec
CA	conseil d'administration	STM	Société de transport de Montréal
GUAA	Gestion unifiée des acquisitions d'autobus		
LSTC	<i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i>		

## 4.3. Participation de la Société de transport de Montréal dans la Société de gestion et d'acquisition de véhicules et de systèmes de transport S.E.N.C.

### 1. Introduction

La Société de transport de Montréal (STM) fait partie du périmètre comptable de la Ville de Montréal (la Ville) et, conséquemment, selon la *Loi sur les cités et villes*, du champ d'action du Bureau du vérificateur général comme personne morale à auditer. La Ville contrôle la nomination de l'ensemble des membres du conseil d'administration (CA) de la STM et elle est responsable des déficits générés par la STM dans son exploitation.

En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un audit de conformité et de contrôle de gestion en lien avec la participation de la STM dans la Société de gestion et d'acquisition de véhicules et de systèmes de transport S.E.N.C. (la Société AVT).

### Mise en contexte

La Société AVT a été créée le 1<sup>er</sup> avril 2010 par les neuf sociétés de transport en commun du Québec « les associés ». Ces dernières ont entériné le contrat de constitution de la Société AVT de même qu'un mandat de gestion confiant à la Société AVT différentes activités. La STM détient 20 % des droits de vote quant aux prises de décisions au sein de la Société AVT.

Le contrat de constitution de la Société AVT est en vigueur pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Par la suite, il se renouvellera automatiquement pour un autre terme de 10 ans, et ainsi de suite. Le contrat précise que son mandat consiste, entre autres, à :

- développer et partager l'expertise entre les associés dans le domaine du transport collectif, notamment par la réalisation de toute étude au profit des associés, par la gestion des contrats d'acquisition d'autobus ainsi que par l'élaboration de la documentation technique et contractuelle nécessaire pour l'attribution de contrats d'acquisition;
- acquérir tous les services et les biens liés à tout mode de transport collectif;
- réaliser, au bénéfice de ses membres, toute activité commerciale connexe au transport collectif.

Le mandat actuel de gestion accordé à la Société AVT porte essentiellement sur les trois volets suivants :

- La **gestion de contrats**, laquelle comporte notamment le suivi du respect des échéanciers de livraison, les tâches d'inspection finale des autobus avant leurs livraisons aux sociétés de transport en commun et le suivi sur le traitement des non-conformités. La Société AVT assure la gestion des quatre contrats d'acquisition d'autobus qui étaient en cours au moment de la signature du mandat. La Société AVT assure également la gestion des contrats en lien avec l'appel d'offres pour l'acquisition unifiée d'autobus urbains pour la période 2012-2015;
- La **gestion des activités des appels d'offres menant à l'acquisition d'autobus urbains par les associés pour la période 2012-2015**, laquelle comprend notamment la préparation de la documentation requise dans le cadre d'appels d'offres, les analyses requises pour l'attribution d'un contrat et les essais d'autobus présérie;
- La **vigie technologique et les études techniques**, lesquelles visent à conserver les acquis des associés et à améliorer la performance, la fiabilité et la sécurité des véhicules, et ce, en lien avec les autobus et les autres véhicules de transport.

Cette nouvelle société en nom collectif offre aux associés les services auparavant offerts par la STM au moyen de deux unités administratives, soit le groupe de la Gestion unifiée des acquisitions d'autobus (GUAA) et le Bureau de projets.

En effet, par le passé, la STM avait créé, au sein de son organisation, le groupe GUAA représentant les neuf associés auprès des fabricants d'autobus pendant tout le processus de fabrication des autobus ainsi que tout au long de la période de garantie qui s'ensuit pour s'assurer de la qualité des autobus fabriqués et du respect des obligations des fabricants d'autobus.

De plus, un Bureau de projets a aussi été mis sur pied par la STM avec le mandat de préparer la documentation pour l'acquisition d'autobus articulés et de réaliser une vigie technologique. Les activités du Bureau de projets ont pris fin le 31 décembre 2008.

La gouvernance de la Société AVT est assurée par un CA composé de cinq membres élus annuellement par l'assemblée des associés où siègent les directeurs généraux, ou leurs représentants désignés, des neuf associés. Le pouvoir de gestion du CA de la Société AVT est restreint aux seules décisions de simple administration. Toutes les décisions de pleine administration, notamment d'aliénation d'actifs, de même que certaines autres décisions expressément désignées dans le contrat de constitution relèvent des associés (des CA des associés ou de l'assemblée des associés).

Ainsi, le CA de chaque associé :

- approuve, avant la publication d'un appel d'offres, les critères d'évaluation et de pondération de l'appel d'offres, la durée et les options de renouvellement, les quantités de véhicules acquis par sa société et le montant maximal autorisé du contrat;
- mandate le CA d'un autre associé pour octroyer le contrat à un fournisseur conformément aux règles d'adjudication prévues dans l'appel d'offres. La Société AVT n'octroie pas de contrat au nom des associés;
- autorise les règlements d'emprunt pour sa société.

Les apports fournis par la STM à la Société AVT sont comptabilisés dans les états financiers de la STM à titre de placement dans la Société AVT au poste « autres débiteurs ». Ces apports, d'un montant annuel de 719 000 \$, sont autorisés par résolution du CA de la STM, et ce, sur une même base budgétaire pour les années 2011 à 2015.

Le surplus ou le déficit résiduel de la Société AVT est attribué aux associés au prorata de l'apport de chacun des associés au cours de l'exercice financier visé. Ce partage fait varier le coût du placement dans la Société AVT présenté dans les états financiers de la STM. Le placement de la STM était de 395 000 \$ au 31 décembre 2013.

Par ailleurs, le contrat de constitution prévoit que les apports sont ajustés périodiquement afin de tenir compte des autobus réellement achetés. À la fin du terme de cinq ans se terminant le 31 décembre 2015, les apports ajustés seront versés à la Société AVT ou récupérés auprès de celle-ci.

Les procès-verbaux des séances du CA de la Société AVT et de celles de l'assemblée des associés de la Société AVT pour les années que nous avons examinées, soit 2012, 2013 et le premier semestre de 2014, montrent que plusieurs discussions ont porté sur le dossier de « bonification du mandat » visant le mandat octroyé par les associés à la Société AVT. Les modifications proposées ont pour but d'élargir le mandat de la Société AVT.

À cet effet, selon des renseignements que nous avons obtenus en date du 1<sup>er</sup> mai 2014 :

- Aucune modification ne sera apportée au mandat octroyé par les associés à la Société AVT sans l'autorisation préalable du CA de chaque associé.
- Les directeurs généraux des neuf associés ont confirmé, le 5 décembre 2013, les modifications qu'ils proposent d'apporter au mandat.

- La Société AVT souhaite que le sous-comité sur la mission et les responsabilités de la Société AVT tienne une première rencontre avant de finaliser le processus de bonification du mandat pour s'assurer qu'il n'y aura pas de nouveaux enjeux relativement au mandat. Advenant l'existence de nouveaux enjeux, ces derniers devront faire l'objet de nouvelles discussions au sein de ce comité.

Par ailleurs, avant l'entrée en vigueur du contrat de constitution de la Société AVT, une demande de modification à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*<sup>1</sup> (LSTC) a été transmise au ministère des Transports du Québec (MTQ) le 15 février 2010 par l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) au nom des neuf associés. La demande de modification avait pour but de préciser et de clarifier les dispositions législatives qui permettraient expressément aux neuf associés de constituer une personne morale pouvant rendre des services à des tiers contre rémunération, favorisant ainsi une diminution des coûts liés aux services rendus aux associés.

Les procès-verbaux de la Société AVT font ressortir un impact potentiel en lien avec la société en commandite Transgesco, constituée par la STM, puisque le libellé de l'article de loi proposé par le ministère des Transports du Québec et par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) pourrait viser toute entité constituée par une société de transport en commun.

## 2. Objectifs de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif de nous assurer, d'une part, que les processus liés à la participation de la STM dans la Société AVT respectent les assises légales mises en place et, d'autre part, qu'un processus adéquat de gouvernance et de reddition de comptes a été instauré et mis en place à la STM quant à sa participation dans la Société AVT.

Plus précisément, nos travaux visaient à évaluer les critères suivants de la participation de la STM dans la Société AVT :

- Le contrat de constitution de la Société AVT est conforme à la loi;
- Les risques liés au mandat de gestion de la Société AVT sont bien évalués;
- L'impact du projet de modification à la LSTC sur la société en commandite Transgesco a été évalué;
- Une structure de gouvernance efficace a été prévue par la STM quant à sa participation dans la Société AVT.

---

<sup>1</sup> RLRQ, chapitre S-30.01.

Nos travaux d'audit se sont déroulés de juillet à novembre 2014 et ont principalement porté sur les années 2012, 2013 ainsi que le premier semestre de 2014, mais comportent également certaines références aux années précédentes.

Nos travaux ont été concentrés au sein de la STM, principalement à la Direction générale et à la Direction exécutive – Affaires juridiques. De plus, certaines informations relatives à la Société AVT ont également été obtenues dans le cadre de l'audit des états financiers de la STM au 31 décembre 2013 afin de nous permettre d'étayer notre compréhension.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport a été présenté aux fins de discussion au directeur général par intérim, à la secrétaire générale et directrice exécutive – affaires juridiques de même qu'au représentant désigné par la STM auprès de la Société AVT. Par la suite, un rapport final a été transmis au directeur général par intérim de même qu'à la secrétaire générale et directrice exécutive – affaires juridiques pour l'obtention d'un plan d'action et d'échéanciers quant à sa mise en œuvre pour chacune des recommandations leur étant adressées.

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que des améliorations sont souhaitables au regard des éléments suivants :

- La conformité juridique du contrat de constitution de la Société AVT (section 4.1) :
  - La LSTC ne prévoit pas expressément que les sociétés de transport en commun ont le pouvoir de former ensemble une société en nom collectif à des fins de gestion contractuelle;
  - La Société AVT a ratifié des contrats avec des tiers alors que subsistent plusieurs questionnements quant à sa capacité juridique à contracter au nom des associés.
  
- Le mandat de gestion de la Société AVT (section 4.2) :
  - La LSTC ne prévoit pas expressément que les associés, dont la STM, ont le pouvoir de confier des mandats sans appel d'offres à la Société AVT;
  - Aucun processus formel de détermination des risques liés à la participation de la STM dans la Société AVT n'aurait fait l'objet d'une présentation au CA de la STM ou à l'un de ses comités, notamment les risques liés à la poursuite des contrats déjà octroyés à des tiers par la Société AVT;

- Le contrat de constitution de la Société AVT lui permet de réaliser au bénéfice de ses membres toute activité commerciale connexe au transport collectif. Actuellement, la LSTC permet seulement à quatre des neuf sociétés de transport en commun, dont la STM, d'offrir des services contre rémunération à des tiers. En attendant que la LSTC accorde aux cinq autres associés dans la Société AVT ce même pouvoir et puisqu'une société en nom collectif comporte certaines exigences dans ses règles de fonctionnement, dont celle selon laquelle un associé n'a pas le droit de faire concurrence à la société dont il est membre, la participation de la STM dans la Société AVT l'empêche d'offrir des services contre rémunération à des tiers et d'être ainsi en mesure d'augmenter ses revenus non tarifaires.
  - L'interprétation des clauses contractuelles liées aux prêts d'employés de la STM à la Société AVT suscite des questionnements.
- Projet de modification à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (section 4.3) :
    - La société en commandite Transgesco n'applique pas intégralement les règles contractuelles prévues dans la LSTC.
  - La gouvernance et la reddition de comptes (section 4.4) :
    - Aucun mécanisme structuré n'a été instauré afin de permettre :
      - de recenser et de mettre à jour les tenants et aboutissants liés à la participation de la STM dans la Société AVT (principaux enjeux, reddition de comptes au directeur général de la STM et au CA de la STM ou à l'un de ses comités, résolutions de la STM, etc.),
      - d'exercer un suivi par la STM en lien avec sa participation dans la Société AVT,
      - de conserver et de maintenir à jour une documentation complète en lien avec les outils de gouvernance prévus dans le contrat de constitution de la Société AVT ainsi que dans son mandat de gestion.

## 4. Constatations détaillées et recommandations

### 4.1. Conformité juridique du contrat de constitution de la Société AVT

#### 4.1.A. Contexte et constatations

Comme indiqué dans le contrat de constitution, les neuf associés ont créé la Société AVT, une société en nom collectif afin :

- de développer et de partager l'expertise entre eux dans le domaine du transport collectif;
- d'acquérir les services et les biens liés à tout mode de transport collectif;

- réaliser au bénéfice de ses membres toute activité commerciale connexe au transport collectif.

La loi constitutive de ces neuf sociétés de transport en commun, soit la LSTC, édicte les règles applicables pour exercer l'ensemble des activités qu'elles pourraient envisager. Une société en nom collectif, telle la Société AVT, sans être une personne morale au sens de la loi, agit en son nom propre et possède des biens dans un patrimoine autonome, lequel est distinct de celui des sociétés dont elle est constituée.

Compte tenu de sa forme juridique (société en nom collectif), la capacité juridique de la Société AVT est remise en question régulièrement depuis sa création par plusieurs intervenants, comme en témoignent la création en 2013 par le conseil d'administration de la Société AVT d'un comité d'étude sur le statut juridique et le rôle d'AVT de même que la production d'opinions juridiques traitant spécifiquement de cet enjeu.

À cet égard, le procès-verbal de l'assemblée des associés de la Société AVT en lien avec la rencontre du 21 février 2013 indique :

*[...] qu'il serait pertinent de faire une réflexion pour s'assurer que la forme juridique et le mandat d'AVT lui permettent non seulement de remplir son rôle actuel, mais également de se rendre là où les sociétés voient AVT dans quelques années.*

Nous avons constaté que la LSTC n'accorde pas expressément aux sociétés de transport en commun le pouvoir de constituer ensemble une société en nom collectif à des fins de gestion contractuelle.

En effet, selon un cabinet d'avocats que nous avons consulté, une interprétation littérale et restrictive de l'article 89 de la LSTC permettrait de prétendre que le mandat confié à la Société AVT par les neuf associés excéderait les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, car la Société AVT ne serait pas une personne morale de droit public au sens de cette disposition.

Cependant, il pourrait être soutenu que les règles générales de droit civil permettent aux sociétés de transport en commun de constituer une société en nom collectif. En effet, à titre de loi constitutive et en vertu de l'article 300 du Code civil du Québec (C.c.Q), la LSTC régit les activités des sociétés de transport en commun alors que les dispositions du C.c.Q. trouveront application, s'il y a lieu, afin de compléter ce régime. D'autres pourraient soutenir que la Société AVT n'est que le prolongement ou un regroupement des associés en leur qualité de personnes morales de droit public.

Rappelons que l'article 89 de la LSTC se lit comme suit :

*Une société peut confier à une autre personne morale de droit public le mandat d'acquérir pour elle tout bien ou tout service.*

*Elle peut, lorsqu'elle projette d'acquérir pour elle-même un bien ou un service, recevoir de cette personne morale un tel mandat.*

*Les mandats visés au présent article sont à titre gratuit. Le ministre peut autoriser la société à conclure un achat visé au présent article sans formalisme d'attribution.*

Une incertitude subsiste actuellement par rapport à l'interprétation de l'article 89 de la LSTC et serait de nature à compromettre la sécurité des engagements de la STM découlant directement ou indirectement des activités de la Société AVT.

Conséquemment, nous sommes d'avis que, compte tenu de la forme juridique de la Société AVT et de la nature de son mandat actuel de gestion, la Société AVT devrait s'abstenir d'octroyer tout contrat à titre de mandataire des associés jusqu'à ce que sa capacité juridique soit clarifiée quant à son pouvoir de contracter au nom des associés.

En effet, certaines opinions juridiques formulées en 2010 et 2012 divergent sur le statut juridique de la Société AVT, à savoir si cette dernière dispose de la capacité juridique de conclure des contrats indépendamment de ses associés. À notre avis, la haute direction de la STM, en tant qu'associée de la Société AVT, doit statuer et convenir sur la position et sur la vision de la STM au regard de sa participation dans AVT. Cette absence de position claire permet difficilement à la STM de déterminer les éléments de risque découlant de sa participation dans la Société AVT et ainsi d'établir de façon éclairée les procédures lui permettant d'atténuer ces risques. Le positionnement permettrait également aux associés de fixer une orientation claire à la haute direction de la Société AVT quant à ses limites d'intervention.

Par ailleurs, un document intitulé « Rôle et mission d'AVT », présenté par le directeur général de la Société AVT aux présidents des sociétés de transport le 13 février 2014, précise que « toute activité est toujours réalisée conjointement avec les sociétés » et que les principales activités de la Société AVT comprennent, entre autres, les services aux tiers. Le document précise les trois conditions afin que la Société AVT puisse rendre des services aux tiers :

- Doit être approuvé par le CA de la Société AVT;
- Activité accessoire (priorité offerte aux associés);
- Profit minimum de 15 %.

En outre, le rapport de gestion annuel 2013 de la Société AVT indique ce qui suit :

*Les principaux clients d'AVT sont les sociétés de transport en commun du Québec. Toutefois, AVT offre également ses services aux autres organismes de transport en commun et organismes publics [...] Les efforts effectués en développement des affaires ont permis à AVT de dépasser ses objectifs au niveau de l'obtention de contrats externes.*

Bien que la concentration de cette expertise dans le domaine du transport collectif dans la Société AVT puisse représenter une saine pratique de gestion et d'utilisation des ressources de la STM et des huit autres associés, c'est le véhicule choisi pour ce faire qui suscite des questionnements.

#### 4.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de :**

- **statuer sur la conformité juridique de la Société AVT et de convenir auprès de la haute direction de cette dernière ainsi qu'auprès des huit autres associés sur la position et sur la vision de la Société de transport de Montréal au regard de sa participation dans la Société AVT;**
- **fixer une orientation claire à la Société AVT quant à ses limites d'intervention, particulièrement en ce qui concerne les services offerts à des tiers.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Colliger les différentes opinions juridiques concernant la constitution de la Société AVT. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Obtenir du CA de la Société AVT le mandat révisé qui sera confié à la Société AVT pour donner suite aux modifications législatives en cours. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)*

*Faire approuver ce mandat par le CA de la STM. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)*

#### 4.1.C. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de s'assurer que la Société AVT ne conclut pas de contrats au nom des associés jusqu'à ce que soit clarifiée la capacité juridique de la Société AVT à contracter au nom des associés.**

## Réponse de l'unité d'affaires :

*Obtenir confirmation de la Société AVT à l'effet qu'il n'y a pas eu de contrats conclus au nom des sociétés de transport. (Échéancier prévu : juin 2015)*

## 4.2. Mandat de gestion de la Société AVT

### 4.2.1. Respect des règles d'adjudication liées à l'octroi du contrat de gestion par les associés à la Société AVT

#### 4.2.1.A. Contexte et constatations

Les articles 93 et 95 de la LSTC prévoient que tout contrat pour la fourniture de matériel ou de matériaux qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions faite par la voie d'une annonce publiée dans un journal diffusé sur le territoire de la société.

Cependant, le 2<sup>e</sup> paragraphe du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 101.1 de la LSTC indique qu'une société de transport en commun n'a pas à observer les règles d'adjudication de contrats prévues dans les articles 93 et suivants pour des contrats conclus avec un organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>2</sup>.

Des apports monétaires, outre le capital initial, sont versés par les associés à la Société AVT dans le cadre de mandats accordés à la Société AVT et sont déterminés en fonction du nombre d'autobus que chaque associé prévoit acheter au cours d'une année. Ces apports biannuels, prévus dans le contrat de constitution de la Société AVT de même que dans le mandat de gestion octroyé par les associés à la Société AVT, servent à financer l'accomplissement des tâches prévues dans le mandat de gestion.

Nous avons observé que ces contributions de la part des associés à la Société AVT l'ont été sans aucune forme d'appel d'offres, considérant que la Société AVT se qualifierait à titre d'organisme public au sens de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, compte tenu de sa nature juridique.

Certaines opinions juridiques indiquent que la Société AVT serait habilitée à exécuter des mandats au nom des associés sans que ces mandats soient soumis préalablement à un processus d'appel d'offres.

---

<sup>2</sup> RLRQ, chapitre A-2.1.

Cependant, un rapport produit par le vérificateur général de la Ville de Lévis en mars 2014 remet en question cette conclusion.

Quoique cette dernière observation concerne la Société de transport de Lévis (STL), nous sommes d'avis qu'elle est également pertinente pour la STM, comme en témoigne cet extrait de ce rapport :

*L'argument avancé pour expliquer cette assimilation est le suivant : [la Société] AVT, de par son statut de société en nom collectif, représenterait une excroissance, autrement dit une prolongation ou une extension des sociétés de transport l'ayant constituée. En bref, [la Société] AVT ne constituerait pas, selon cet argument, une entité distincte des sociétés qui l'ont créée.*

*Je suis en désaccord avec cette interprétation. Premièrement, au-delà de tout argument juridique, cette notion m'apparaît difficilement concevable [...] notamment à cause des raisons suivantes :*

- *la STL [et la STM] n'a pratiquement aucun contrôle sur cette société, ne disposant en tant qu'associé que de deux voix sur cinquante [pour la STL et de dix voix sur cinquante pour la STM];*
- *tout comme chacun des associés [de la Société] AVT, à savoir les neuf sociétés de transport régies par la LSTC, la STL [et la STM] fait partie du champ de surveillance d'un vérificateur général municipal, fait l'objet d'une reddition [de comptes] et d'un processus décisionnel public et enfin, est dirigée majoritairement par des élus et élues de leur ville, ce qui n'est manifestement pas le cas [de la Société] AVT.*

*Deuxièmement, il est à retenir qu'un cas similaire a fait l'objet en 1997 d'un jugement impliquant Aéroport de Montréal. Ce qui ressort de ce jugement, sans entrer dans les détails, c'est qu'un organisme ne peut être déclaré « public » qu'à la condition que la loi le déclare public, ou que ce statut découle par nécessité de la loi compte tenu de sa finalité. En clair, ce n'est pas parce que des organismes publics ont décidé de se doter d'une société en nom collectif que celle-ci obtient de facto ce statut<sup>3</sup>.*

Considérant l'incertitude entourant le statut d'organisme public attribué à la Société AVT, nous sommes d'avis qu'il existe un risque qu'un tribunal puisse conclure que la Société AVT ne réunit pas les caractéristiques nécessaires pour être qualifiée d'organisme public. Si l'interprétation adoptée par la STM et ses associés ne franchissait pas avec succès le test des tribunaux, certains contrats octroyés par les associés à la Société AVT pourraient être résiliés par un tribunal compétent s'ils étaient contestés.

---

<sup>3</sup> Rapport occasionnel 2014 à la Société de transport de Lévis, Vérificateur général de Lévis, p. 30-1.

#### 4.2.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de s'assurer que la Société AVT est qualifiée et reconnue légalement comme un organisme public afin de respecter l'esprit des articles 93, 95 et 101.1 2° de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*En attente des développements sur la modification législative proposée par le MTQ. Obtenir de la Société AVT le suivi des modifications législatives en cours. (Échéancier prévu : mai 2015)*

### 4.2.2. Risques associés à la participation de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT

#### 4.2.2.1. Risque financier

##### 4.2.2.1.A. Contexte et constatations

Le contrat de constitution de la Société AVT intervenu entre les neuf associés comporte certains droits et obligations d'ordre financier pour la Société AVT et les neuf associés.

En effet, le contrat prévoit notamment que chacun des associés contribuera annuellement en argent au paiement des obligations de la Société AVT en lui versant une somme déterminée proportionnellement au nombre d'autobus que chaque associé prévoit acheter au cours de l'année. Le montant payable est déterminé annuellement par le CA de la Société AVT.

Il y est aussi prévu que le profit ou la perte de la Société AVT résultant d'un exercice financier est attribué à chacun des neuf associés au prorata de son apport au cours de cet exercice financier. De même, advenant que la situation financière de la Société AVT le requière, son trésorier pourrait demander un apport supplémentaire spécial de la part des associés.

Par ailleurs, selon un cabinet d'avocats que nous avons consulté, le non-respect des règles d'adjudication des contrats pouvant s'appliquer selon son statut juridique à être défini par la Société AVT comporte certains risques expliqués dans cet extrait de l'opinion juridique que nous avons reçue :

*Ainsi, lorsqu'une société ou une personne morale sans but lucratif est constituée par un organisme public afin de lui confier certaines de ses fonctions, cette société*

*pourrait devoir se conformer aux règles d'adjudication des contrats publics, lesquelles sont d'ordre public. Concrètement, un fournisseur insatisfait par l'attribution d'un contrat attribué de gré à gré à un concurrent pourrait soutenir à l'application des règles d'appel d'offres en s'appuyant sur le principe voulant que nul n'est censé faire indirectement ce qu'il n'a pas le droit de faire directement.*

Nous n'avons pas retracé d'analyse de risques préparée par la STM en lien avec sa participation dans la Société AVT. Conséquemment, aucune présentation formelle n'a été faite au CA de la STM ou à l'un de ses comités relativement aux risques encourus par la STM et aux mesures de mitigation prises, s'il y a lieu.

De plus, nous avons noté que le procès-verbal du CA de la Société AVT produit à la suite de la séance tenue le 13 juin 2014 fait état de ce qui suit :

*Suivant les recommandations du comité des secrétaires, les présidents ont indiqué que [la Société] AVT ne devrait accepter de nouveaux contrats externes jusqu'à ce que la Loi sur les sociétés de transport [en commun] soit modifiée [...] Les présidents acceptent toutefois qu[e la Société] AVT poursuive les contrats déjà en cours.*

Nous n'avons pas été en mesure de retracer d'éléments probants appuyant le fait que les membres du CA de la STM ou de l'un de ses comités sont bien au fait quant aux risques encourus par la STM en cas d'irrégularités en lien avec les contrats déjà en cours avec des tiers de même que relativement à tous les contrats terminés ayant été octroyés à des tiers par la Société AVT et pour lesquels la STM pourrait être partie prenante.

À notre avis, une bonne connaissance des enjeux et des risques passés, actuels et futurs qui s'y rattachent demeure essentielle pour permettre aux membres du CA de la STM de prendre des décisions éclairées concernant la Société AVT.

Nous sommes d'avis que la détermination des risques importants et des mesures prises pour les atténuer permettrait de conforter les responsables de la gouvernance de la STM à l'égard de sa participation dans la Société AVT. Ces mécanismes de gouvernance seront également traités de façon plus détaillée dans la section 4.4 du présent rapport d'audit.

#### 4.2.2.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de déterminer les principaux risques liés à sa participation dans la Société AVT, y compris ceux liés à la poursuite des contrats déjà octroyés à des tiers par la Société AVT, et de présenter, à son conseil d'administration ou à l'un de ses comités, les mesures d'atténuation mises en place.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Évaluer les avantages et les désavantages, ainsi que les risques de participer à la nouvelle entité qui sera créée. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)*

*Recommander au CA de la STM d'encadrer la délégation de pouvoirs de son représentant au CA de la Société AVT (c.-à-d. limitation monétaire des engagements). (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)*

*Présenter cette gouvernance au CA de la Société AVT par le représentant de la STM. (Échéancier prévu : à la suite de l'entrée en vigueur de la modification législative)*

### 4.2.2.2. Risques de pertes d'opportunités d'affaires pour la Société de transport de Montréal

#### 4.2.2.2.A. Contexte et constatations

*Les neuf sociétés de transport ont formé une société en nom collectif dont le but est entre autres « de réaliser au bénéfice de ses membres toute activité commerciale connexe au transport collectif<sup>4</sup> ».*

Le procès-verbal de la séance du 13 juin 2014 du conseil d'administration de la Société AVT indique ce qui suit :

*Suivant les recommandations du comité des secrétaires, les présidents ont indiqué qu'AVT ne devrait pas accepter de nouveaux contrats externes jusqu'à ce que la loi sur les sociétés de transport soit modifiée pour permettre aux 9 sociétés de rendre des services aux tiers contre rémunération [...] Les membres discutent des options qui pourraient être disponibles légalement pour éviter que des sociétés perdent des opportunités de contrats, tout en s'assurant qu'AVT ne va pas à l'encontre de la volonté exprimée par les présidents.*

La LSTC permet actuellement à seulement quatre sociétés de transport en commun, dont la STM, d'offrir, depuis le 31 décembre 2001, certains biens et services liés au transport collectif contre rémunération.

---

<sup>4</sup> Article 1.03 du contrat de constitution de la Société AVT.

Une demande de modification législative a été effectuée par les associés en février 2010 afin d'accorder aux cinq autres sociétés ayant constitué la Société AVT ce même privilège quant à la possibilité d'offrir leurs services contre rémunération à des tiers.

En attendant que la LSTC accorde aux cinq autres associés dans la Société AVT ce même privilège, et puisqu'une société en nom collectif comporte certaines exigences dans ses règles de fonctionnement, dont celle selon laquelle un associé n'a pas le droit de faire concurrence à la société dont il est membre, la participation de la STM dans la Société AVT l'empêche d'offrir des services contre rémunération à des tiers et d'être ainsi en mesure d'augmenter ses revenus non tarifaires.

Une façon pour la STM d'être en mesure d'exercer son droit qui lui est conféré en vertu de la LSTC consisterait à demander une modification en ce sens à l'acte de constitution de la Société AVT.

#### 4.2.2.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal, dans l'attente d'un dénouement favorable de la demande de modification législative, d'examiner les avenues afin que la Société de transport de Montréal soit en mesure d'offrir ses services contre rémunération à des tiers et ainsi augmenter ses sources de revenus non tarifaires.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Vérifier la pertinence de modifier l'entente de formation de la société en nom collectif pour s'assurer que la Société AVT ne détient aucune exclusivité en cette matière compte tenu de la modification législative à venir et que pour l'instant, la Société AVT ne peut vendre ses services à des tiers. (Échéancier prévu : juin 2015)*

### 4.2.3. Prêts d'employés par la Société de transport de Montréal à la Société AVT

#### 4.2.3.A. Contexte et constatations

Nos travaux ont permis de relever des ententes entre des syndicats de la STM et la Société AVT de même qu'entre la STM et la Société AVT quant à la facturation pour l'utilisation de la main-d'œuvre de la STM par la Société AVT.

Voici ce que stipule l'article 2.03 du contrat de la Société AVT :

*[...] L'Associé prêtant ainsi un employé à la Société [AVT] continuera de verser à l'employé son salaire et d'assumer tout autre frais engendré par le contrat de travail le liant à l'employé prêté, comme les frais inhérents aux programmes d'avantages sociaux, lesquelles sommes, salaires et autres frais, seront remboursés par la Société [AVT] à l'Associé. L'employé prêté conservera son lien d'emploi avec l'Associé ainsi que les conditions de travail dont il bénéficiait chez l'Associé durant toute la période où il effectuera des tâches pour la Société [AVT] et pourra retourner aux services de l'Associé en tout temps [...]*

Nous avons constaté que l'interprétation des clauses contractuelles liées au prêt d'employés de la STM à la Société AVT n'était pas sans susciter certains questionnements au sein de la Société AVT et de la STM.

Des correspondances entre les gestionnaires de la Société AVT et ceux de la STM, en mars 2013 et en septembre 2014, mettent en lumière des questionnements quant à savoir si les employés prêtés à la Société AVT par la STM sont compris ou non dans les effectifs autorisés dans les budgets de la STM et s'ils conservent ou non leur lien d'emploi avec la STM dans le cas où ils cesseraient de travailler pour la Société AVT.

Il en ressort également qu'il n'y aurait pas de ligne de démarcation claire entre la STM et la Société AVT quant à la gestion du personnel de la STM travaillant pour la Société AVT.

Conséquemment, malgré le fait que la Société AVT a été créée le 1<sup>er</sup> avril 2010, des questionnements se posaient encore en septembre 2014 quant aux interprétations concernant la gestion et la facturation des prêts d'employés par la STM à la Société AVT.

#### **4.2.3.B. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal d'établir une politique ou une directive claire en matière de gestion des ressources humaines visées par l'entente entre la Société de transport de Montréal et la Société AVT afin d'offrir un meilleur encadrement aux gestionnaires concernés.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Vérifier les encadrements existants. (Échéancier prévu : juin 2015)*

## 4.3. Projet de modification à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*

### 4.3.A. Contexte et constatations

Dans son préambule, le contrat de constitution de la Société AVT indique que la mission principale de cette dernière est de rendre des services aux associés qui l'ont créée.

Toutefois, selon les informations que nous avons recueillies, les associés ont manifesté l'intention que la Société AVT puisse également rendre des services contre rémunération à des tiers (soit des clients autres que les associés qui l'ont créée).

L'un des arguments soulevés est lié au fait que la Société AVT détient une expertise pointue qui pourrait intéresser d'autres sociétés de transport en commun ou des organismes publics, soit à l'intérieur ou à l'extérieur du Québec.

À la demande des neuf associés, l'ATUQ a fait parvenir une lettre au MTQ, le 15 février 2010, afin de demander une modification à la LSTC pour préciser et clarifier les dispositions législatives qui permettraient expressément aux neuf associés de constituer une personne morale pouvant offrir des services et des biens à des tiers contre rémunération.

La LSTC prévoit que seules quatre sociétés de transport en commun (RTC, RTL, STL et STM) jouissent du pouvoir de constituer une personne morale pour fournir l'expertise des sociétés à des tiers contre rémunération.

Il en résulte que les cinq autres associés formant la Société AVT ne peuvent se servir de cette dernière pour vendre son expertise à des tiers. En effet, cela reviendrait à leur permettre de faire indirectement ce que la LSTC les empêche de faire directement.

Le procès-verbal de l'assemblée des associés de la Société AVT tenue le 7 mars 2014 indique que le CA de la Société AVT souhaite s'assurer que le statut juridique et le rôle actuellement octroyés à la Société AVT répondent bien aux besoins des associés.

Le procès-verbal de la séance du CA de la Société AVT tenue le 13 juin 2013 indique que le MTQ a accepté la demande de modification à la LSTC, mais qu'il a demandé que la LSTC prévoie que toute entité constituée par une société de transport en commun soit soumise aux mêmes règles d'acquisition que les sociétés de transport en commun et à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Or, les procès-verbaux de la Société AVT mettent en lumière le fait que la modification telle que proposée pourrait être contraignante pour les activités de la société commerciale de la STM, soit la société en commandite Transgesco, car cette dernière n'utilise pas les mêmes règles d'acquisition des sociétés imposées par la LSTC, mais plutôt les règles prévues par l'Accord sur le commerce intérieur.

Un document intitulé *10 ans de développement commercial* produit en 2013 à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de la société en commandite Transgesco décrit les motifs sous-jacents à sa création :

*Le 30 mai 2003, conformément à la Loi sur les sociétés de transport [en commun] l'autorisant à offrir, depuis le 31 décembre 2001, certains biens et services reliés au transport collectif contre rémunération, la STM adoptait une résolution ratifiant la création de la société en commandite Transgesco qui lui permet :*

- *de profiter d'un véhicule corporatif lui offrant une flexibilité pour ses activités d'affaires;*
- *d'être protégée au niveau de la responsabilité contractuelle et commerciale;*
- *de participer aux orientations et à la gestion de filiales;*
- *de conserver son statut fiscal<sup>5</sup>.*

Sa mission y est définie comme suit : « *Générer des revenus autres que tarifaires à partir du potentiel commercial, des actifs et des ressources de la Société de transport de Montréal, tout en respectant la mission de la STM et en améliorant l'expérience en transport de la clientèle<sup>6</sup>.* »

La convention de formation de la société en commandite Transgesco définit son objet comme suit :

*L'objet de la Société comportera la poursuite d'activités consistant à gérer, administrer, exploiter et développer divers partenariats avec des intervenants du secteur privé, visant à exercer toutes activités commerciales connexes à l'entreprise de transport en commun de la Société de transport de Montréal ainsi que d'offrir, contre rémunération, tous services et tous biens aux fins de la construction, de l'aménagement et de la réfection d'infrastructures, d'équipements et de matériel roulant pour tout mode de transport collectif. De plus, la Société exercera toute autre activité complémentaire, accessoire ou inhérente à la poursuite de telles activités.*

Notre compréhension est que l'article 160 de la LSTC permet explicitement à la STM de fournir elle-même ou de requérir la constitution par statuts d'une personne morale afin d'offrir les biens et services visés. En effet, cet article stipule, entre autres, ce qui suit :

---

<sup>5</sup> Société en commandite Transgesco, *10 ans de développement commercial*, p. 1.

<sup>6</sup> *Ibid.*

*La Société de transport de Montréal est autorisée à fournir, contre rémunération, tous services et tous biens aux fins de la construction, de l'aménagement et de la réfection d'infrastructures, d'équipements et de matériel roulant reliés au réseau de métro ainsi qu'à leur gestion et à leur administration.*

*Elle peut aussi requérir du registraire des entreprises la constitution, par statuts, d'une personne morale dont l'objet consiste à offrir, contre rémunération, les biens et services visés au premier alinéa pour tout mode de transport collectif [...]*

Ce pouvoir est conféré à la STM au premier chef. Elle peut choisir de l'exercer par l'entremise d'une personne morale dont elle requiert la constitution.

Nous sommes ainsi d'avis que les services et biens qu'elle est autorisée à fournir, de même que les enjeux liés aux sources de revenus autres que tarifaires, font partie intégrante des opérations d'une société de transport et que la création de la société en commandite Transgesco a pour objectif de permettre à la STM d'être protégée sur le plan de la responsabilité contractuelle et commerciale.

Par ailleurs, suivant les principes établis par le Code civil du Québec, cette personnalité juridique distincte fait en sorte qu'un contrat attribué par une telle personne morale ne devrait pas être considéré comme un contrat attribué par une société de transport. Cet énoncé général comporte cependant des exceptions. En certaines circonstances, la proximité entre deux organisations permet de conclure que l'une est en fait l'*alter ego* de l'autre.

En effet, dans les états financiers de la STM, la société en commandite Transgesco est désignée comme une entité sous contrôle de la STM. Conséquemment, il serait pour le moins incohérent pour la STM de soutenir :

- que la Société AVT, une société en nom collectif, est le prolongement de la STM et, de ce fait, qu'elle pourrait être associée à une composante d'une personne morale de droit public;
- que la société en commandite Transgesco est une personne à ce point distincte de la STM qu'elle ne doit pas être assujettie aux mêmes règles d'appel d'offres que cette dernière.

Ainsi, lorsque la société en commandite Transgesco conclut un contrat dans le but d'acquérir des biens et des services, qui autrement devraient être acquis par la STM dans le but de satisfaire l'atteinte de ses objectifs, elle pourrait en vertu de ces principes devoir suivre les obligations relatives aux appels d'offres s'appliquant aux sociétés de transport en commun prévues dans la LSTC.

Par conséquent, nous sommes d'avis que les effets de la modification législative proposée ne sont peut-être pas de l'ordre de ceux anticipés par certains intervenants. Le projet de modification législative refléterait simplement ce qui semble être la réalité juridique actuelle de la société en commandite Transgesco.

Nous croyons qu'il subsiste un doute raisonnable que les règles d'adjudication des contrats suivies par Transgesco, et qui sont différentes de celles de la STM, puissent ne pas être conformes à sa réalité juridique.

Selon l'article 94 de la LSTC, tout contrat qui comporte une dépense de moins de 100 000 \$, parmi ceux visés au deuxième alinéa de l'article 93, ne peut être adjudgé qu'après une demande de soumission faite par la voie d'une invitation écrite auprès d'au moins deux assureurs, entrepreneurs ou fournisseurs, selon le cas.

En créant la société en commandite Transgesco, la STM a confié à cette dernière certaines activités commerciales liées notamment à la publicité que la STM serait habilitée à faire elle-même selon l'article 160 de la LSTC. À notre avis, dans ce contexte, la société en commandite Transgesco devrait être assujettie aux mêmes règles d'adjudication des contrats que celles de la STM. Or, la société en commandite Transgesco utilise plutôt les règles de l'Accord sur le commerce intérieur, lesquelles sont moins exigeantes puisque pour les dépenses de moins de 100 000 \$ l'octroi de contrat peut se faire de gré à gré.

Ainsi, pour les dépenses de moins de 100 000 \$, la création de la société en commandite Transgesco permettrait à la STM de faire indirectement ce que la loi ne lui permet pas de faire directement.

#### 4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de réévaluer l'interprétation adoptée en lien avec les règles contractuelles applicables à la société en commandite Transgesco.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Colliger les opinions juridiques et les encadrements concernant l'octroi de contrats par Transgesco. (Échéancier prévu : juin 2015)*

## 4.4. Gouvernance et reddition de comptes

### 4.4.1. Mécanismes de gouvernance à la Société de transport de Montréal

#### 4.4.1.A. Contexte et constatations

Dans cette section, nous nous sommes intéressés à l'existence et à la suffisance des mécanismes de gouvernance établis par la STM en lien avec le suivi des activités de la Société AVT. Il peut être intéressant de noter que la moitié des membres du CA de la STM, tels que présentés dans le rapport financier annuel 2013, sont entrés en fonction au cours de l'année 2013.

Le procès-verbal de l'assemblée des associés de la Société AVT de la rencontre du 5 décembre 2013 fait état d'une proposition de présentation de la Société AVT et de sa mission aux CA de chacun des associés.

Selon les informations que nous avons recueillies auprès de gestionnaires de la STM en septembre 2014, il n'y aurait pas eu de suite en lien avec ce projet. Cependant, une présentation a été faite par le directeur général de la Société AVT aux présidents des neuf associés dans le cadre d'une rencontre organisée par l'ATUQ le 13 février 2014.

Le rapport annuel d'activités produit par la Société AVT pour l'année 2013 représente une autre source d'informations. Le site Internet de la Société AVT contient également des informations, notamment concernant certains indicateurs dans l'onglet « espace client » réservé aux neuf associés.

Malgré l'existence de ces documents et outils d'information, nous croyons que les membres du CA de la STM ne disposent pas d'une documentation suffisante en lien avec la participation spécifique de la STM dans la Société AVT et le suivi des activités de cette dernière.

Nous sommes d'avis qu'il serait approprié que les membres du CA de la STM disposent d'un document de présentation « personnalisé ». Ce document pourrait, entre autres, décrire plus spécifiquement les principaux enjeux auxquels la Société AVT est confrontée, recenser un historique des principales résolutions votées par le CA de la STM à l'égard de ce partenariat et dresser un historique de la reddition de comptes effectuée par la Société AVT auprès de la direction et du CA de la STM.

Ce dossier de présentation pourrait également s'avérer fort utile au moment de la nomination d'un nouveau représentant désigné de la STM afin de siéger au CA de la Société AVT ainsi qu'à son assemblée des associés.

#### 4.4.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal d'examiner la possibilité de préparer et de maintenir à jour un document de présentation de la Société AVT destiné aux intervenants de la Société de transport de Montréal concernés par le processus de suivi de la participation de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT afin qu'ils puissent bien connaître les tenants et aboutissants du partenariat de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT et, par conséquent, qu'ils soient en mesure d'effectuer une évaluation significative des enjeux qui y sont associés et d'y exercer pleinement leur rôle quant aux décisions à prendre.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Préparer un recueil dans lequel se trouvent les documents suivants :*

- *Entente de création de la Société AVT;*
- *Mandat confié à la Société AVT;*
- *Résolution de la STM sur ces documents;*
- *Résolution de la STM sur les apports;*
- *Résolution de la STM sur les pouvoirs du représentant de la STM;*
- *Résumé des pouvoirs du représentant de la STM;*
- *Et tout autre document pertinent émanant de la STM. (Échéancier prévu : juillet 2015)*

### 4.4.2. Reddition de comptes à la Société de transport de Montréal

Dans cette section, nous nous sommes intéressés à l'existence et à la qualité d'un processus de reddition de comptes en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT.

#### 4.4.2.1. Attentes concernant la reddition de comptes

##### 4.4.2.1.A. Contexte et constatations

Nous avons examiné le processus de reddition de comptes entre le représentant désigné de la STM et le directeur général de celle-ci. Nous avons également revu le processus de reddition de comptes qui doit exister entre le CA de la STM et le directeur général de la STM en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT et les activités de cette dernière.

Nous nous sommes intéressés particulièrement à l'un des grands principes de gouvernance qu'est la transparence, laquelle se traduit par l'imputabilité et la reddition de comptes du mandataire résultant d'une délégation de pouvoir par le mandant. Rappelons que les décisions des élus sont en partie tributaires de la qualité de l'information transmise.

Les énoncés suivants, décrivant l'une des responsabilités d'un CA, sont extraits d'un rapport intitulé *Évaluation des pratiques de gouvernance de la STM*, produit par l'École nationale d'administration publique et faisant suite à un mandat que la STM lui avait confié :

*À cette fin, le conseil dispose des instruments de suivi et de toute l'information nécessaire pour apprécier périodiquement la performance de l'organisation.*

---

*Le directeur général, en contrepartie de responsabilités accrues, doit de façon statutaire faire rapport au CA de ses décisions et des enjeux importants. Ainsi, il doit porter à l'attention du CA toute situation problématique ou comportant un intérêt pour l'organisation<sup>7</sup>.*

Selon les informations que nous avons recueillies, une reddition de comptes serait réalisée verbalement par le représentant désigné par la STM auprès de la Société AVT afin d'informer le directeur général des éléments jugés importants par le représentant désigné.

Nous avons aussi été informés qu'une reddition de comptes est réalisée par le directeur général de la STM auprès du comité opérationnel de la STM (devenu le comité de suivi des actifs au cours de 2013) ou du CA lorsque le directeur général le juge nécessaire.

Néanmoins, il faut remonter en mai 2011 pour retrouver la plus récente documentation de reddition de comptes du directeur général de la STM auprès du CA de la STM en lien avec la Société AVT. À cette époque, le CA était informé mensuellement quant à l'évolution du dossier de la Société AVT.

Il faut cependant souligner que les apports versés périodiquement par la STM à la Société AVT font toujours l'objet d'une autorisation par le CA de la STM.

Nous comprenons que le comité de suivi des actifs est un comité technique formé par le CA de la STM afin de contribuer à la bonne gouvernance de la STM et de l'assister dans l'exercice de ses fonctions et de ses responsabilités, y compris la participation de la STM dans la Société AVT.

---

<sup>7</sup> École nationale d'administration publique, *Évaluation des pratiques de gouvernance de la STM*, juillet 2012, p. 16 et 20.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté l'existence de deux enjeux importants liés au mandat de la Société AVT, soit, d'une part, élargir les activités du mandat initial et, d'autre part, modifier la LSTC afin de permettre aux neuf associés de constituer une personne morale pouvant rendre des services à des tiers contre rémunération.

Cependant, pour être en mesure d'offrir ces nouvelles activités résultant de ces projets de bonification, la Société AVT doit obtenir un changement à la LSTC. Elle devra également faire modifier son contrat de constitution de même que son mandat de gestion confié par les associés.

Le rapport produit par l'École nationale d'administration publique, cité précédemment, précise : « *La première responsabilité d'un CA est de veiller à la poursuite de la mission et des objectifs de la société qui, pour une organisation publique, sont fixés dans sa loi constitutive*<sup>8</sup>. »

Nous n'avons pas été en mesure de constater l'existence d'une reddition de comptes quant à ces enjeux importants auprès du CA de la STM ou de l'un de ses comités, et ce, en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT.

Comme mentionné précédemment dans la section 4.2.2.1., ce n'est qu'au cours de la séance du CA de la Société AVT tenue le 13 juin 2014 que la décision fut prise de cesser d'accepter de nouveaux contrats jusqu'à ce que la LSTC soit modifiée. Auparavant, la Société AVT a réalisé des contrats avec des tiers contre rémunération malgré le fait que la LSTC ne le permettait pas puisque cinq associés ne disposaient pas de ce pouvoir.

Une reddition de comptes adéquate auprès de la gouvernance de la STM aurait pu permettre à cette dernière d'empêcher la Société AVT d'outrepasser ses pouvoirs, compte tenu des contraintes législatives.

La résolution CA-2010-060 du CA de la STM aux fins de la création de la Société AVT indique que le CA a résolu, entre autres, « *de désigner le directeur général et le secrétaire de la Société de transport de Montréal pour signer le contrat créant la société en nom collectif, sur lequel ils peuvent consentir toute modification non incompatible avec la présente résolution* ».

---

<sup>8</sup> École nationale d'administration publique, *Évaluation des pratiques de gouvernance de la STM*, juillet 2012, p. 15.

Notre compréhension est que tout changement majeur apporté au contrat de constitution de la Société AVT ou à son mandat de gestion doit être approuvé ultimement par le CA de la STM. Les discussions relatives aux projets de bonification du mandat de la Société AVT ont débuté en 2010. Cependant, nous comprenons que le CA de la STM n'a pas été pleinement informé de ces projets.

En informant le CA de la STM dès le début de telles discussions, cela aurait permis d'obtenir l'assurance que le CA était d'accord avec ces orientations et d'éviter ainsi d'investir des énergies dans un projet qui risquait en bout du compte de ne pas être entériné par le CA.

Nous avons constaté que le processus de reddition de comptes du directeur général de la STM auprès du CA de la STM ou du comité de suivi des actifs n'est pas formellement défini en fonction de critères permettant de préciser ce qui est attendu de lui.

Par ailleurs, un document produit par la Direction exécutive – Affaires juridiques de la STM, en mai 2014, recense les commentaires et les recommandations des secrétaires des associés en réponse aux observations du vérificateur général de la Ville de Lévis dans son rapport de mars 2014 adressé au président de la Société de transport de Lévis.

L'une de ces recommandations concerne le volet de la reddition de comptes et se lit comme suit : « *Il pourrait être opportun de prévoir une reddition de compte annuelle par le représentant désigné par la société chez AVT, relativement à l'utilisation de sa contribution.* »

Nous sommes d'avis qu'un comité désigné par le CA de la STM pourrait jouer un rôle important à l'égard des enjeux liés à la participation de la STM dans la Société AVT en veillant à ce que des méthodes et des outils efficaces soient mis en place pour que la direction de la STM puisse rendre compte formellement, au moins une fois par année, au CA de l'utilisation de la contribution de la STM dans la Société AVT ainsi que d'autres enjeux importants dans ce dossier. Un document d'appoint précisant les critères de reddition de comptes devrait appuyer cette démarche.

Par ailleurs, le rapport d'activités 2013 de la STM mentionne que parmi les principaux sujets abordés au cours des rencontres du comité opérationnel se trouvent les indicateurs et les faits saillants pour la STM concernant le métro, les autobus et le transport adapté. Un sujet semblable pourrait être considéré en ce qui a trait au partenariat de la STM dans la Société AVT.

Ainsi, par l'intermédiaire de l'un de ses comités existants, le CA de la STM serait en mesure de surveiller l'émergence de nouveaux problèmes en lien avec le partenariat de la STM dans

la Société AVT et ainsi être sensibilisé aux problèmes auxquels il pourrait faire face et s'y préparer.

Nous n'avons pas été en mesure non plus de retracer de directive décrivant des balises permettant au CA de la STM d'encadrer clairement le suivi des enjeux liés à la participation de la STM dans la Société AVT.

En résumé, nos travaux nous ont permis de constater que la reddition de comptes par le représentant désigné par la STM auprès du directeur général de même que la reddition de comptes par le directeur général auprès du CA de la STM ou de l'un de ses comités ne sont pas réalisées :

- en fonction de critères formels;
- de façon régulière et dans un cadre structuré.

#### **4.4.2.1.B. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction exécutive – Affaires juridiques de la Société de transport de Montréal, étant donné son rôle de soutien aux directions exécutives dans l'élaboration de divers encadrements, en collaboration avec la Direction générale de la Société de transport de Montréal, de déterminer, à des fins d'imputabilité et de reddition de comptes :**

- **ses attentes, de façon formelle, en matière de suivi auprès du conseil d'administration de la Société de transport de Montréal ou de l'un de ses comités en lien avec les activités résultant de la participation de la Société de transport de Montréal dans la Société AVT;**
- **les mécanismes de reddition de comptes attendus du représentant désigné par la Société de transport de Montréal lorsque le conseil d'administration, ou son délégué, désigne ou nomme un représentant pour siéger et voter au conseil d'administration de la Société AVT et à l'assemblée des associés de la Société AVT.**

#### **Réponse de l'unité d'affaires :**

*Une fois par année, présenter un rapport sur les activités de la Société AVT par le représentant de la STM au Comité gouvernance, éthique et développement durable de la STM. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Une fois par année, déposer le rapport sur les activités de la Société AVT au CA de la STM. (Échéancier prévu : juillet 2015)*

*Nommer le représentant de la STM au sein de la nouvelle entité par le CA, dans laquelle une résolution devra être prévue, le cas échéant, les redditions de compte demandées, de même que les balises des pouvoirs du représentant de la STM au sein de la Société AVT. (Échéancier prévu : lors de la création de la nouvelle entité faisant suite aux modifications législatives en cours en remplacement de la société en nom collectif actuelle)*

#### 4.4.2.2. Informations à conserver afin de favoriser la reddition de comptes

##### 4.4.2.2.A. Contexte et constatations

L'un des principes fondamentaux d'une saine gestion concerne la continuité de l'exploitation d'un organisme qui prévoit que celle-ci doit survivre à ceux qui la gèrent. Ce principe implique l'obligation du mandataire de s'assurer de la passation des pouvoirs et de tout ce qui est accessible à l'exercice du pouvoir lui ayant été confié de façon à ce que l'entité puisse poursuivre ses activités sans interruption. Cela se traduit notamment par une documentation et une tenue de dossiers adéquates.

Le contrat de constitution de la Société AVT de même que le mandat de gestion confié par les associés à la Société AVT prévoient que plusieurs documents de gestion doivent être produits par la Société AVT, notamment des tableaux de bord de gestion, des plans stratégiques, des états financiers, des rapports annuels d'activités et des procès-verbaux. Ces documents doivent être présentés et approuvés par le CA ou l'assemblée des associés de la Société AVT.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons demandé au représentant désigné de la STM auprès de la Société AVT certains de ces documents pour les années 2013 et 2014. Les échanges de courriel démontrent qu'il n'a pas été aisé pour le représentant de les obtenir. Il faut préciser que trois représentants se sont relayés à ce poste depuis la constitution de la Société AVT le 1<sup>er</sup> avril 2010.

Même si, finalement, nous avons réussi à obtenir la plupart d'entre eux, il en ressort que si les représentants de la STM qui se succèdent pour siéger et voter à la Société AVT veillaient à maintenir à jour un dossier permanent contenant l'historique des informations pertinentes et complètes en lien avec la réalisation de leur rôle de délégué des pouvoirs du directeur général de la STM, cela permettrait de favoriser la transition au moment d'un changement de représentant de la STM auprès de la Société AVT et contribuerait aussi à favoriser une reddition de comptes optimale auprès des instances de gouvernance de la STM.

#### 4.4.2.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de la Société de transport de Montréal de veiller à ce qu'une documentation complète concernant les outils de gouvernance prévus dans le contrat de constitution de la Société AVT ainsi que dans son mandat de gestion soit conservée et maintenue à jour par le représentant désigné de la Société de transport de Montréal.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Les actions prévues aux recommandations 4.4.1.B. et 4.4.2.1.B. nous permettent de satisfaire à la présente recommandation. (Échéancier prévu : juillet 2015)*

## 5. Conclusion générale

L'audit effectué a mis en lumière des questionnements suffisamment importants pour susciter, à notre avis, un doute raisonnable quant à la conformité des activités de la Société AVT par rapport à la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC).

Nous constatons que, depuis l'entrée en vigueur du contrat de constitution de la Société AVT le 1<sup>er</sup> avril 2010 et de son mandat de gestion le 1<sup>er</sup> mai 2010, une réflexion a été entamée et se poursuit toujours quant au rôle et à la mission de la Société AVT.

Cette réflexion a entraîné la création au cours de 2013, par le conseil d'administration (CA) de la Société AVT, d'un comité sur le statut juridique et le rôle de la Société AVT afin de s'assurer que le statut juridique et le rôle actuellement octroyés à la Société AVT répondent bien aux besoins des associés, compte tenu des démarches effectuées pour bonifier le mandat de la Société AVT et pour obtenir une modification à la LSTC permettant aux neuf associés, et conséquemment à la Société AVT, de rendre des services à des tiers contre rémunération.

Dès sa création, la Société AVT a offert ses services à des tiers contre rémunération. Ainsi, plusieurs contrats ont été octroyés par la Société AVT à des tiers, ce qui va à l'encontre de dispositions de la LSTC, qui permet seulement à quatre sociétés de transport en commun, parmi les neuf associés, d'offrir, contre rémunération, certains biens et services liés au transport collectif.

Les procès-verbaux du CA de la Société AVT indiquent qu'au cours de 2014, faisant suite aux recommandations du comité des secrétaires de l'Association du transport urbain du

Québec, la Société AVT a cessé les démarches pour obtenir de nouveaux contrats externes jusqu'à ce que la LSTC soit modifiée à cet effet.

Nous avons constaté une incertitude juridique quant au pouvoir de la Société de transport de Montréal (STM) de confier des mandats sans appel d'offres à la Société AVT dans la mesure où, à la lumière des informations recueillies, il doit être établi sans équivoque que la Société AVT réunit les caractéristiques nécessaires pour être qualifiée d'organisme public.

Nos travaux ne nous ont pas permis de retracer un processus formel de détermination des risques liés à la participation de la STM dans la Société AVT ni d'évaluation des risques liés à la poursuite des contrats déjà octroyés à des tiers par la Société AVT.

Nos constatations ont permis de mettre en lumière des questionnements quant à la gestion et à la facturation d'employés de la STM prêtés à la Société AVT.

Notre audit a permis également de remettre en question les règles contractuelles appliquées actuellement à l'égard des contrats octroyés par la société en commandite Transgesco.

De plus, nos constatations ont fait ressortir l'absence de documentation en lien avec des analyses permettant de recenser et de mettre à jour les principaux risques liés à la participation de la STM dans la Société AVT et de prévoir des mesures afin de les gérer adéquatement, tant en ce qui a trait au mandat actuel de gestion qu'au mandat projeté.

Nos constatations mettent en évidence le fait qu'en matière de gouvernance à la STM, un processus structuré de reddition de comptes n'est pas en place quant au suivi à exercer sur les activités réalisées par le représentant désigné par la STM qui siège à la Société AVT. Ainsi, le CA de la STM n'est pas informé des décisions prises par la Société AVT. Un mécanisme structuré n'a pas été instauré afin de conserver et de maintenir à jour une documentation complète concernant les outils de gouvernance prévus dans le contrat de la Société AVT ainsi que dans son mandat de gestion.

En résumé, la STM doit non seulement s'acquitter de la mission que lui confie la LSTC, soit notamment d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire, mais elle doit le faire à l'intérieur d'un encadrement financier et légal qui ne se limite pas strictement à cet objectif.

Nous sommes d'avis que la Direction générale et la Direction exécutive – Affaires juridiques de la STM doivent apporter des ajustements à court terme afin, d'une part, de :

- clarifier en collaboration avec les autres associés la capacité juridique de la Société AVT à contracter au nom des associés et de clarifier l'étendue des obligations de la Société AVT en lien avec la demande de modification à la LSTC;
- renforcer le fonctionnement de la gouvernance à la STM pour assurer le suivi de la contribution fournie par la STM à la Société AVT et de permettre aux membres du CA de la STM d'être informés des décisions prises par la Société AVT.

Nous ne saurions trop insister sur le fait que la mise en œuvre de mesures faisant suite aux recommandations formulées dans ce rapport d'audit vont permettre de clarifier la capacité juridique de la Société AVT à contracter au nom des associés, de clarifier la possibilité de conclure des contrats de gré à gré entre les associés et la Société AVT, de clarifier le statut contractuel de la société en commandite Transgesco ainsi que de renforcer la gouvernance et la reddition de comptes de la STM en lien avec sa participation dans la Société AVT.

Les membres de la direction de la STM nous ont souligné à plusieurs reprises que la STM prenait très au sérieux toutes les lacunes que nos travaux ont mises en évidence. D'ailleurs, à ce propos, avant même la publication de nos constatations, nous avons eu connaissance que des démarches avaient déjà été entreprises dans le but de régulariser les enjeux découlant de notre audit et que d'autres étaient à l'étude afin d'optimiser la gestion en lien avec la participation de la STM dans la Société AVT.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.4

## IMPARTITION DES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS





## Table des matières

PRÉAMBULE .....	101
1. Introduction .....	103
1.1. Audit de 2009-2010 .....	103
1.2. Suivi de 2011.....	104
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	105
3. Sommaire des constatations .....	106
3.1. Gouvernance du projet.....	106
3.2. Cadre financier du projet .....	106
3.3. Cadre de gestion des contrats.....	107
3.4. Pérennité et évolution du réseau .....	108
3.5. Plans de relève.....	108
4. Suivi des recommandations .....	109
4.1. Gouvernance du projet.....	109
4.2. Cadre financier du projet .....	111
4.3. Cadre de gestion des contrats.....	115
4.4. Pérennité et évolution du réseau .....	118
4.5. Plans de relève.....	118
5. Conclusion générale .....	119
6. Commentaires des unités d'affaires concernées .....	121
6.1. Service des technologies de l'information.....	121
6.2. Service des finances .....	121
7. Commentaires du vérificateur général.....	123

## Liste des sigles

CET	Centre d'expertise en télécommunications	SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
CMDB	Configuration Management DataBase (Base de données de gestion de configuration)	STI	Service des technologies de l'information
CSTI	Comité sectoriel des technologies de l'information	TIC	technologies de l'information et des communications
		VDM	Ville de Montréal

## Préambule

Le présent rapport amendé de suivi d'audit fait suite à des informations qui n'avaient pas été portées à notre attention au moment de nos travaux, ni lors de la validation de la version initiale de notre rapport avec le Service des technologies de l'information (STI). Ces informations ont trait essentiellement à l'éventualité que le contrat de transmission de données ne soit pas mené à terme selon l'échéancier initialement prévu du 30 novembre 2018. Nous avons alors convenu d'amender notre rapport pour refléter cette éventualité et nous y avons également apporté certaines modifications pour préciser des éléments du cadre financier du projet d'impartition des services de télécommunications.

Soulignons toutefois que le STI demeure en désaccord avec notre interprétation des coûts afférents au cadre financier de ce projet d'impartition dont nous faisons état aux sections 3.2 et 4.2 de la présente version. En résumé, le STI soutient que :

- les coûts relatifs aux contrats de certains services de ce projet, non imputables aux contrats de téléphonie filaire et de transmission des données, devraient être exclus du cadre financier;
- les coûts encourus et projetés pour le contrat de transmission de données ne devraient pas être présentés jusqu'à l'échéance prévue du contrat, soit le 30 novembre 2018, puisqu'il estime que les crédits autorisés pour ledit contrat seront épuisés en octobre 2016 et que, par conséquent, le contrat se terminera alors automatiquement.

Nous ne pouvons souscrire à cette position eu égard aux principes de gouvernance, de reddition de comptes et de transparence qui régissent l'administration publique. D'abord, rappelons que les représentations effectuées auprès des instances, tant lors de l'autorisation d'aller en appels d'offres que lors de l'adjudication des contrats, faisaient état, pour l'essentiel, des aspects suivants :

- Le projet a été initié dans le cadre de la RASOP<sup>1</sup>, laquelle visait, entre autres, l'optimisation de l'exploitation des réseaux de télécommunications de la Ville;
- Les seules exclusions à la portée de ce projet concernaient la radiocommunication (les communications mobiles pour la sécurité publique) ainsi que les arrondissements de l'ex-banlieue qui pouvaient se joindre aux présents services en mode libre adhésion;
- Le projet devait générer, sur une période de 10 ans, des économies de l'ordre de 142 M\$ en investissement et de l'ordre de 50 M\$ au chapitre des services de télécommunications;

---

<sup>1</sup> Revue des activités, des services, des opérations et des programmes.

- Le STI s'engageait à finaliser, avec le Service des finances, les montages financiers requis pour les années futures, de manière à éclairer les instances en regard de la façon de récupérer les bénéfices attendus, la répartition des coûts d'investissement et de fonctionnement.

Ainsi, les élus, siégeant au conseil municipal et au conseil d'agglomération, ont entériné ce projet sur la base de ces informations et ont, par conséquent, octroyé un cadre financier de l'ordre de 100 M\$ qui devait régler la quasi-totalité du dossier des services télécommunications sur une période de 10 ans. Par conséquent, nous sommes d'opinion que le cadre financier doit englober tous les facteurs de coût découlant de l'adoption par les instances du sommaire décisionnel lié au projet d'impartition des services de télécommunications.

Il est indiscutable, à notre avis, que les instances doivent être informés de l'état complet de la situation du projet d'impartition des services de télécommunications, dont notamment son cadre financier. Cette obligation de reddition de comptes envers les élus est d'autant plus impérative dans le contexte où ces derniers n'ont reçu, à ce jour, que des informations très fragmentaires sur l'état de la situation et que la réalité du projet s'est considérablement écartée des représentations effectuées au moment de son approbation, en 2008. Entre autres, nous avons constaté lors de notre vérification de 2009 que les économies de 50 M\$ avancées au moment de l'adjudication des contrats de ce projet n'étaient pas fondées.

## 4.4. Impartition des services de télécommunications

### 1. Introduction

En janvier 2008, le conseil d'agglomération de la Ville de Montréal (la Ville) octroyait à TELUS Québec (TELUS) le contrat pour la téléphonie filaire (31 M\$ avant les taxes et la contingence) et celui de la transmission des données (42,1 M\$ avant les taxes et la contingence), avec des échéances respectives du 31 octobre 2015 et du 30 novembre 2018. Au même moment, Bell Mobilité se voyait octroyer le contrat de téléphonie cellulaire (6,6 M\$ avant les taxes et la contingence) pour une durée de quatre ans qui est maintenant échu. Chacun des contrats incluait également une contingence de 20 % totalisant 16 M\$ avant les taxes, dont 6,2 M\$ pour la téléphonie filaire et 8,4 M\$ pour la transmission des données. À la suite de l'octroi des contrats, TELUS devait prendre en charge le service de téléphonie filaire et celui de la transmission des données avant la fin de l'année 2008.

Les nouveaux contrats devaient permettre d'assurer la disponibilité et l'évolution de réseaux performants au moindre coût pour la Ville. 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. Ces contrats devaient permettre des économies de l'ordre de 50 M\$ sur une période de 10 ans, notamment par le transfert majeur de la téléphonie filaire à la téléphonie IP<sup>2</sup> et par une réduction des investissements prévus.

#### 1.1. Audit de 2009-2010

En octobre 2009, soit près d'un an après la prise en charge prévue aux contrats, nous avons entrepris des travaux d'audit qui visaient initialement à évaluer la gestion de ces contrats d'impartition et les procédures de contrôles mises en place. Toutefois, nous avons constaté que le projet accusait un retard important et nous avons plutôt orienté nos travaux sur l'identification des causes de ces retards et sur la maîtrise des enjeux de la phase opérationnelle alors prévue en 2011. Nous avons exclu de notre mission le contrat de téléphonie cellulaire.

Cet audit avait révélé des déficiences dans le processus de définition des besoins, des incohérences dans la stratégie d'impartition, des divergences dans la compréhension des

---

<sup>2</sup> Internet Protocol.

devis et une réorganisation importante des effectifs impliqués dans le projet, tant chez TELUS qu'à la Ville. 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.

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 identifiés au sommaire décisionnel émis lors de l'adjudication des contrats, ainsi qu'à assurer la continuité des services critiques liés aux responsabilités de la Ville.

## 1.2. Suivi de 2011

En février 2012, nous avons produit un premier rapport de suivi en lien avec le rapport d'audit précédemment décrit. Lors de ce travail, nous avons examiné l'implantation de neuf recommandations qualifiées de majeures dans la mesure où elles avaient une incidence importante sur l'atteinte des objectifs stratégiques, sur le cadre financier autorisé, et sur la continuité des opérations de télécommunications. Ces recommandations 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.

Au terme de nos travaux de suivi, cinq des neuf recommandations étaient toujours en cours d'implantation. Nous concluons alors que trois enjeux d'importance devaient 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 faisait en sorte qu'il demeurait un risque important que l'optimisation des services de télécommunications, tant sur le plan financier qu'opérationnel, ne puisse être assurée, particulièrement lors de l'élaboration des devis au terme des contrats en cours.

Également au chapitre de la gouvernance, le fait que la Direction générale n'avait pas implanté un cadre qui formalisait la reddition de comptes aux instances, conjugué aux

difficultés associées à l'élaboration du cadre financier, faisait en sorte que ces dernières n'avaient pu être informées que partiellement de l'utilisation des crédits autorisés.

Enfin, puisque l'adjudicataire n'avait pas encore fourni tous les outils de gestion ainsi que les plans de relève exigés aux devis, nous estimions que la Ville n'était 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.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

Ce deuxième suivi a pour objectif de déterminer si les enjeux non résolus au terme de notre suivi de 2011 ont été réglés de manière à assurer le respect des contrats d'impartition et l'optimisation des services de télécommunications.

Plus spécifiquement, nous avons examiné les éléments suivants :

- 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.

Nos travaux se sont déroulés de novembre 2014 à février 2015.

Afin de valider l'évolution des mesures mises en place depuis notre dernier suivi, nous avons réalisé des entrevues avec les personnes impliquées au Service des technologies de l'information (STI) et obtenu les informations et les documents pertinents.

Les résultats de nos travaux sont basés sur l'état de la situation qui prévalait au 27 février 2015, à l'exception des informations qui nous ont été communiquées par le STI et le Service des affaires juridiques, en avril 2015, au sujet de la date de terminaison des contrats de téléphonie filaire et de transmission des données. Ces informations sont reflétées aux rubriques 3.2 et 4.2 du présent rapport traitant du *Cadre financier*. Par conséquent, les modifications et améliorations qui auraient pu être apportées au projet ultérieurement ne sont pas reflétées au présent rapport.

Les conclusions que nous tirons s'appuient sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de notre audit de 2009. Cependant, le travail effectué et le rapport qui en découle ne constituent ni un nouvel audit ni un suivi définitif. De plus, même si nous avons porté une

attention particulière à la préparation du prochain appel d'offres pour la téléphonie filaire dont le contrat viendra à échéance en octobre prochain, cet aspect ne fait pas l'objet d'un audit au sens du présent suivi.

### 3. Sommaire des constatations

Au terme de nos travaux, le statut d'implantation des cinq recommandations dites majeures que nous avons examinées dans le cadre de ce second suivi, est le suivant :

**Tableau 1 – Statut d'implantation des recommandations majeures**

Recommandations	En cours	Faites
4.1 Gouvernance du projet – Volet imputable à la Direction générale	√	
4.2 Cadre financier du projet	√	
4.3 Cadre de gestion des contrats		√
4.4 Pérennité et évolution du réseau		√
4.5 Plans de relève		√

#### 3.1. Gouvernance du projet

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

*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.*

Au terme du présent suivi, nous constatons que, malgré le fait que certaines démarches aient été entreprises, les paramètres d'une reddition de comptes formelle et systématique au sens de notre recommandation n'ont pas encore été entérinés par la Direction générale. C'est pourquoi nous maintenons toujours cette recommandation.

#### 3.2. Cadre financier du projet

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

*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 finaliser 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.*

Au terme du présent suivi, nous constatons qu'un cadre financier a été produit, mais que ce dernier n'a toujours pas été avalisé par le Service des finances et qu'il n'a pas été remis aux instances pour les informer de la situation. C'est pourquoi nous maintenons également cette recommandation, d'autant plus que le cadre financier le plus récent, en date du 30 novembre 2014, présente un déficit projeté au terme du projet de près de 32 M\$ par rapport aux sommes autorisées et que les crédits autorisés pour le contrat de transmission des données seront vraisemblablement épuisés en octobre 2016, soit deux ans avant son échéance. Dès lors, la Ville pourrait devoir attribuer un nouveau contrat étant donné qu'il appert, sur la base des informations qui nous ont été communiquées par le STI et le Service des affaires juridiques, que le contrat se terminerait à la première des deux éventualités suivantes : l'épuisement des crédits autorisés par les instances lors de son adjudication ou à l'échéance mentionnée au contrat.

### 3.3. Cadre de gestion des contrats

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante, relativement aux éléments qui n'avaient toujours pas été finalisés lors de notre premier suivi :

*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 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.*

Au terme de ce suivi, nous constatons que les outils que TELUS devait fournir en vertu du devis ont maintenant été livrés et qu'ils sont utilisés. Soulignons de plus que depuis leur livraison, une opération « ménage » a été effectuée afin d'optimiser l'utilisation des prises réseau. Cette opération a entraîné la fermeture de plus de 1 800 prises.

Nous avons également constaté que les calculs de pénalités liées aux manquements sur les niveaux de services n'ont généré aucune pénalité importante. Cette situation découle notamment de l'abandon de ce type de pénalité pour la période antérieure à la signature d'une quittance conclue en 2012 qui permettait notamment d'obtenir la livraison des outils. Ajoutons, de plus, que des écarts dans la durée des manquements entre les données de la

Ville et celles de TELUS ont dû être réconciliés, et que cela a nécessité la suspension des calculs après la première tentative d'imposition des pénalités.

Dans ces circonstances, nous considérons la recommandation comme réalisée, compte tenu du fait que les outils ont été livrés et qu'un processus de contrôle a été implanté. Cependant, nous suggérons qu'une opération de type « ménage » soit effectuée au moins une fois l'an et que le calcul des pénalités soit rétabli le plus rapidement possible.

### 3.4. Pérennité et évolution du réseau

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

*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.*

Un des prérequis permettant de réaliser cette recommandation était la disponibilité des outils mentionnés au cadre de gestion des contrats. Nous avons également constaté que le Centre d'expertise en télécommunications (CET) est conscient de la problématique liée au transfert des équipements à la fin du contrat. Les éléments qui nous ont été soumis, en regard des outils et des contrôles liés à la transition lors de l'échéance des contrats, font en sorte que nous considérons la recommandation comme réalisée.

### 3.5. Plans de relève

Lors de notre audit initial, nous avons formulé la recommandation suivante :

*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 puissent être vérifiés annuellement.*

Au terme du présent suivi, nous constatons que la Ville a obtenu les tests de relève prévus aux contrats lui permettant d'avoir une assurance suffisante quant à la continuité des opérations de télécommunications.

## 4. Suivi des recommandations

### 4.1. Gouvernance du projet

#### 4.1.A. Contexte et constatations

##### Objectifs stratégiques

Lors de notre audit de 2009, nous avons constaté que l'absence d'objectifs stratégiques clairs et approuvés ne facilitait pas la résolution des enjeux liés aux contrats d'impartition des télécommunications, et ne favorisait pas la cohérence interne nécessaire à l'implantation d'une saine gouvernance. Il nous apparaissait alors impérieux de les actualiser, de les prioriser et de les intégrer au processus de décision.

En 2011, nous avons constaté que la Direction générale n'avait toujours pas défini ni entériné ces objectifs. Comme la plupart des enjeux entre la Ville et l'adjudicataire avaient été résolus, nous avons retiré notre recommandation à cet égard, la jugeant moins pertinente dans les circonstances. Par ailleurs, nous avons souligné que le STI, de concert avec la Direction générale, devait 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.

Comme le contrat de téléphonie filaire se termine en octobre 2015, nous avons fait le suivi de cette question.

Il appert que les instances et la direction du STI ont entrepris, au cours des derniers mois, une démarche et des initiatives afin de se doter d'une vision non seulement en télécommunication, mais aussi pour l'ensemble des technologies de l'information et des communications (TIC). Ainsi, les instances ont créé un *Bureau de la ville intelligente et numérique* et ce dernier a présenté ses orientations stratégiques au comité exécutif en janvier de cette année. Ces orientations devront être prises en compte dans l'établissement des besoins de la Ville pour le prochain appel d'offres en télécommunications.

De son côté, le STI a déposé en novembre 2013 un rapport de clôture des contrats d'impartition des télécommunications et, en mai 2014, une vision du bureau du futur présentant différents scénarios qui pourraient avoir des impacts majeurs sur la téléphonie et les réseaux de données. Ces scénarios ont été présentés au comité exécutif. Enfin, en octobre 2014, il a déposé, pour discussion, les objectifs stratégiques et opérationnels qui devraient être pris en compte dans la préparation du prochain devis du contrat de téléphonie

filaire. Ces objectifs visent à répondre aux difficultés identifiées dans le rapport de clôture des contrats en cours et aux scénarios élaborés quant au bureau du futur.

## Reddition de comptes

Dans notre rapport de 2009, nous recommandions à la Direction générale d'implanter un cadre de gouvernance qui formaliserait la fréquence et le contenu de la reddition de comptes, particulièrement quant au suivi du cadre financier, des enjeux, des risques et des objectifs liés aux services de télécommunications impartis.

En 2011, cette recommandation n'avait toujours pas été implantée. Les migrations étaient toujours en cours et l'on préférait attendre leur finalisation pour actualiser le cadre financier et en rendre compte. Depuis notre dernier suivi, une première version exhaustive du cadre financier a été produite en juillet 2012. Le STI a également déposé le rapport de clôture mentionné précédemment au Comité sectoriel des technologies de l'information (CSTI), comme prévu à son cadre de gestion de projets. Toujours en matière de reddition de comptes, les responsables du STI nous ont mentionné que, depuis 2012, ils avaient rencontré à trois reprises le responsable des technologies de l'information au comité exécutif pour discuter des contrats de télécommunication et du renouvellement du contrat de téléphonie filaire. Ils comprennent que les paramètres d'une reddition de comptes formelle et systématique, au sens de notre recommandation, n'ont pas encore été entérinés par la nouvelle Direction générale et seront définis lors du renouvellement du contrat de téléphonie filaire.

## Conclusion

L'actualisation de la vision de la Ville en matière de TIC suit son cours et va dans le sens de notre recommandation initiale. Nous sommes d'avis que ces démarches sont pertinentes et devraient contribuer à l'optimisation des télécommunications. Par ailleurs, il nous apparaît important que des objectifs quantifiables et mesurables soient fixés dans la perspective de l'attribution du prochain contrat de téléphonie filaire et dans la poursuite du contrat de transmission des données.

Quant à notre recommandation sur la reddition de comptes, elle nous apparaît toujours pertinente et nous la maintenons. Elle devrait d'ailleurs s'inscrire dans la poursuite des démarches en cours pour concrétiser la vision de la Ville en matière de TIC.

## 4.2. Cadre financier du projet

### 4.2.A. Contexte et constatations

La recommandation à l'effet que le STI, de concert avec le Service des finances, finalise le cadre financier, en informe la Direction générale et le présente aux instances pour décision n'a été réalisée que partiellement depuis notre précédent rapport de suivi.

En effet, comme mentionné brièvement au point précédent, ce n'est qu'en juillet 2012, soit près de quatre ans après le début des contrats, qu'une première version exhaustive du cadre financier a été produite. Celle-ci a été actualisée une première fois au rapport de clôture du projet soumis au CSTI en novembre 2013, puis une seconde fois en novembre 2014.

Par ailleurs, afin de répondre à notre recommandation, le Directeur du STI a transmis au Directeur général, lors de son départ en avril 2014, une copie du rapport de clôture du projet afin de l'informer de l'évolution du cadre financier.

Rappelons que dans notre rapport de suivi d'audit de 2011, nous faisons état que le Service des finances n'avait pas jugé opportun de s'impliquer activement dans l'élaboration du cadre financier, préférant en effectuer la révision au terme de son élaboration définitive. Il nous avait toutefois alors confirmé que le cadre financier ferait l'objet d'une reddition de comptes aux instances. Or, près de trois ans après son élaboration définitive, le cadre financier n'a pas encore été avalisé par le Service des finances et n'a toujours pas fait l'objet d'une présentation aux instances.

Par ailleurs, rappelons qu'il avait été convenu, dans le cadre de nos travaux afférents à ce suivi d'audit, tant avec la direction de l'époque du STI qu'avec celle du Service des finances que le périmètre du cadre financier devait 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. En outre, soulignons que les représentations effectuées aux instances au moment de l'adoption dudit sommaire faisaient notamment état que les seules exclusions à la portée de ce projet concernaient la radiocommunication (les communications mobiles pour la sécurité publique) ainsi que les arrondissements de l'ex-banlieue qui pourront se joindre aux présents services en mode libre adhésion.

Toutefois, lors de la prise en charge et la gestion des contrats de téléphonie filaire et de transmission des données attribués à TELUS, des incongruités entre la portée du projet d'impartition des télécommunications présentée au sommaire décisionnel, entériné par les instances, et celle mentionnée aux contrats ont été constatées, ainsi que des incohérences dans les devis afférents auxdits contrats et des divergences dans la compréhension des

devis. Par conséquent, la Ville n'a eu d'autre alternative que de confier la fourniture de certains services à des tiers fournisseurs.

Sur la base de la version actualisée en novembre 2014, le cadre financier jusqu'aux termes prévus des contrats de téléphonies filaires et de transmission des données, soient respectivement les 31 octobre 2015 et 30 novembre 2018, se présentait comme suit :

**Tableau 2 – Cadre financier du projet d'impartition des télécommunications<sup>3</sup>**

Catégorie de dépenses	Montants octroyés			Dépenses encourues et projetées	Écarts
	Soumission ou budget <sup>4</sup>	Contingence (20 %) <sup>5</sup>	Crédits autorisés		
Téléphonie filaire – Dépenses imputables au contrat de TELUS	31,0 M\$	6,2 M\$	37,2 M\$	34,0 M\$	3,2 M\$
Téléphonie filaire – Dépenses non imputables au contrat de TELUS				4,1 M\$	(4,1) M\$
<b>Sous - Total</b>	<b>31,0 M\$</b>	<b>6,2 M\$</b>	<b>37,2 M\$</b>	<b>38,1 M\$</b>	<b>(0,9) M\$</b>
Transmission des données – Dépenses imputables au contrat de TELUS	42,1 M\$	8,4 M\$	50,5 M\$	62,6 M\$	(12,1) M\$
Transmission des données – Dépenses non imputables au contrat de TELUS				18,2 M\$	(18,2) M\$
<b>Sous - Total</b>	<b>42,1 M\$</b>	<b>8,4 M\$</b>	<b>50,5 M\$</b>	<b>80,8 M\$</b>	<b>(30,3) M\$</b>
CET <sup>6</sup>	22,4 M\$		22,4 M\$	23,1 M\$	(0,7) M\$
<b>TOTAL</b>	<b>95,5 M\$</b>	<b>14,6 M\$</b>	<b>110,1 M\$</b>	<b>142,0 M\$</b>	<b>(31,9) M\$</b>

Nous notons un dépassement global projeté, au terme de la durée prévue du projet soit le 30 novembre 2018, de près de 32 M\$ du cadre financier autorisé. De ce dépassement global projeté, nous observons, comme explicité aux rubriques ci-après, qu'une somme totalisant 22,3 M\$ concerne des dépenses non imputables aux contrats de TELUS. Quant aux contrats de TELUS, nous notons que les dépenses encourues et projetées, tenant compte de la contingence de 20 %, s'élèvent à 34 M\$ au chapitre de la téléphonie filaire, soit 3,2 M\$ de moins que le montant des crédits autorisés par les instances pour ce contrat. Par contre, nous notons que les dépenses encourues et projetées, tenant compte de la contingence de 20 %, s'élèvent à 62,6 M\$ au chapitre de la transmission des données, soit 12,1 M\$ en sus du montant des crédits autorisés par les instances pour ce contrat.

<sup>3</sup> Exclusion faite des données afférentes au volet de la téléphonie cellulaire étant donné que cet aspect ne faisait pas partie de la portée de notre audit initial.

<sup>4</sup> Les montants de 31,0 M\$ et 42, M\$ correspondent respectivement aux soumissions (avant les taxes) de TELUS pour les contrats de téléphonie filaire et de transmission des données.

<sup>5</sup> Une contingence de 20 % du montant de la soumission (avant les taxes) est incluse à chacun des contrats afin de couvrir la fourniture des biens et services additionnels demandés par la Ville.

<sup>6</sup> Centre d'expertise en télécommunications.

Par ailleurs, nous comprenons des informations qui nous ont été communiquées par le STI et le Service des affaires juridiques que, au plan juridique, il appert que ces contrats se termineraient à la première des deux éventualités suivantes : l'épuisement des crédits autorisés par les instances lors de leur adjudication ou l'échéance prévue du contrat. Ainsi, le STI estime que les crédits autorisés pour le contrat de transmission des données seront vraisemblablement épuisés en octobre 2016, soit deux ans avant l'échéancier initialement prévu au contrat. Par conséquent, la Ville pourrait dès lors attribuer un nouveau contrat après préalablement avoir été en appels d'offres. Par ailleurs, la Ville pourrait, si elle le juge à-propos, envisager la possibilité d'autoriser des crédits additionnels, sous réserve des dispositions énoncées dans la *Loi sur les Cités et Villes* en cette matière et de la jurisprudence en découlant, pour poursuivre le contrat selon l'échéancier initialement prévu.

Dans les circonstances et considérant les représentations qui ont été faites aux instances au moment de l'adjudication desdits contrats, il est impératif, à notre avis, que ces dernières soient saisies, sans plus de délais, de l'état de la situation du projet d'impartition des télécommunications, dont notamment son cadre financier, ainsi que des scénarios envisageables afin de statuer sur la stratégie à privilégier pour assurer la continuité des services de téléphonie filaire et de transmission des données au meilleur coût et dans le respect des engagements contractuels.

Comme il s'agit d'une mission de suivi d'audit, nous n'avons pas validé l'exactitude des données, des calculs ni des hypothèses de consommation projetées qui ont servi à fixer les futures consommations de services jusqu'à l'échéance des contrats. Toutefois, nous avons cru opportun de commenter brièvement, sur la base des informations disponibles, les principales sources de ces écarts.

### Téléphonie filaire

D'une part, nous observons au tableau 2 que 3 M\$ des 6,2 M\$ de la contingence doit être utilisée pour couvrir les dépenses encourues et projetées du contrat de TELUS. En effet, différents éléments qui n'étaient prévus initialement, dont les centres d'appels, ont été ajoutés par des demandes de changements au contrat, à titre de services additionnels ou par règlement d'enjeux. Ces éléments à eux seuls comptent pour 2,2 M\$ des 3 M\$ du montant de la contingence utilisée.

D'autre part, nous notons qu'une somme de 4,1 M\$ de la contingence a été affectée au paiement de dépenses non imputables au contrat de TELUS. Ce dépassement de coût découle principalement du fait qu'un certain nombre de lignes téléphoniques ont dû être

maintenues auprès de l'ancien fournisseur, ce qui n'était pas prévu au moment de l'octroi du contrat à TELUS. Nous avons d'ailleurs noté cette source d'écart lors de notre dernier suivi.

## Transmission des données

Le tableau 2 démontre un dépassement de 30,3 M\$ des dépenses encourues et projetées sur la somme octroyée, bien que cette dernière incluait déjà une contingence de 8,4 M\$. Comme présenté, 12,1 M\$ de ce dépassement concerne le contrat de TELUS alors que 18,2M\$ ont trait à des dépenses non imputables audit contrat.

Deux principales causes expliquent ce dépassement de 12,1 M\$ relatif au contrat de TELUS malgré l'utilisation de la contingence de 8,4 M\$. D'abord, le devis prévoyait l'utilisation de 9 610 prises réseau. Lors de notre suivi de 2011, il était déjà établi que 15 000 prises seraient nécessaires alors que les besoins maintenant estimés au cadre financier sont de l'ordre de 17 000 prises. En outre, le modèle à la prise préconisé au devis qui devait également s'appliquer au réseau de transmission de données du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) n'a pu, dans les faits, être implanté. En effet, des contraintes opérationnelles et de sécurité ont fait en sorte que seul le modèle à la carte pouvait convenir au besoin du SPVM, d'où une augmentation significative des coûts.

Quant au dépassement de 18,2 M\$ non imputables au contrat attribué à TELUS, celui-ci s'explique essentiellement par le fait que certains liens de transmission de données demeureront chez d'autres fournisseurs pour la durée du contrat en raison de situations qui n'ont pas été prise en compte au moment du processus d'attribution.

## Conclusion

Nous constatons que le cadre financier n'a pas encore été avalisé par le Service des finances et qu'il n'a toujours pas été remis aux instances pour les informer de sa situation déficitaire.

En conséquence, et compte tenu de l'état de la situation décrite précédemment, nous maintenons notre recommandation qui demandait au STI, de concert avec le Service des finances, de finaliser le cadre financier, d'en informer la Direction générale et de le présenter conjointement avec cette dernière aux instances.

### 4.3. Cadre de gestion des contrats

#### 4.3.A. Contexte et constatations

L'absence de la mise en place des outils prévus aux contrats avait entraîné le maintien d'une partie de notre recommandation de 2009. Celle-ci visait à ce que le STI identifie et conçoive les contrôles à implanter pour s'assurer particulièrement du respect des niveaux de services et de la facturation des services aux unités clientes.

En août 2012, afin de régler à la satisfaction des deux parties l'ensemble des points encore en suspens dans les contrats et notamment, la livraison des outils, une convention de transaction et quittance a été signée. Ce document définit la liste des livrables, le calendrier de livraison, ainsi que des mécanismes d'approbation que les deux parties devaient respecter en échange de la libération de la somme retenue. Cette entente prévoyait même des pénalités en cas de retards dans les échéances convenues.

Sur la base des documents qui nous ont été remis, les outils ont été livrés dans les délais convenus. Nous n'avons pas cherché à obtenir plus d'information probante quant aux dates de livraison, mais nous avons pu constater que ces outils sont maintenant implantés et fonctionnels. À cet égard, nous retenons les constats suivants quant au contrôle du respect contractuel des niveaux de service et quant à la facturation des services de télécommunication aux unités clientes.

#### Rapports sur les niveaux de services

Les rapports, permettant de calculer les pénalités relatives aux manquements sur les niveaux de services, ont été produits par TELUS depuis la fin de 2012. Selon la quittance mentionnée ci-dessus, toutes les pénalités pour manquements, notamment en ce qui concerne les niveaux de services, ont été abandonnées pour la période antérieure à la signature de l'entente.

Également, d'un commun accord entre les parties, il a été décidé de retirer certains éléments des devis sur lesquels des manquements de niveaux de services devaient être calculés en raison du fait qu'ils étaient difficilement mesurables ou n'étaient pas réalistes.

TELUS doit produire des rapports de niveaux de services sur les cinq éléments suivants :

- disponibilité;
- livraison de services;
- performances;
- remise en service;
- services généraux.

Nous avons été informés qu'un premier exercice officiel de calcul des pénalités a été amorcé pour la période de janvier à mars 2013. Selon nos informations, un montant d'environ 5 000 \$, en lien avec cette pénalité, a été crédité par TELUS en mai de la même année. Toutefois, nous avons été avisés que ce calcul devait être repris à la lumière de l'analyse des écarts de délais entre les données de TELUS et celles de la Ville.

En effet, selon les responsables du CET, TELUS a effectué, durant l'année 2013, deux changements d'outils qui lui servaient à produire ses rapports de niveaux de services. Ces changements ont provoqué des écarts entre les données de la Ville et celles du fournisseur qui nécessitaient une conciliation. Nous comprenons que ces outils interprétaient différemment les méthodes de calculs déjà déterminées par les deux parties aux fins de l'application des pénalités. Les calculs de pénalités ont donc cessé à partir de ce moment.

Au terme de nos travaux, aucune pénalité supplémentaire n'avait été calculée, étant donné qu'il fallait reprendre l'ensemble des rapports afin de les rendre conformes aux interprétations communes qui avaient été convenues. Le CET nous a avisés qu'il envisageait reprendre incessamment l'application du calcul des pénalités. Compte tenu de l'expiration prochaine du contrat de téléphonie filaire, ce travail devra être finalisé avant la fin du mois d'octobre.

## Outil de facturation

Un membre de l'équipe du CET veille à ce que la facturation soit conforme mensuellement, car c'est le STI qui est responsable de ces comptes pour l'ensemble de la Ville, que ce soit une unité administrative ou le STI qui en acquitte la facture. Il effectue également le suivi de l'utilisation des prises réseau et avise, au besoin, les unités des prises non utilisées depuis un certain temps.

Au cours de l'année 2014, suite à l'obtention de l'information sur l'activité des prises réseau, ce responsable a effectué une opération « ménage » et a avisé les responsables d'unités que des prises étaient inutilisées depuis une certaine période dans leur unité. Pour l'ensemble de la Ville, il s'agissait de 4 585 prises. Selon le rapport obtenu, des demandes

ont été produites par les unités suite à l'envoi de cette information, afin d'annuler plus de 1 800 prises.

La tarification en vigueur a fait en sorte que la Ville avait déjà payé un minimum de 0,6 M\$ en frais de prise en charge<sup>7</sup> sur ces prises réseau. Par ailleurs, l'annulation de ces prises entraîne une économie récurrente de plus de 0,4 M\$ sur une base annuelle.

Mis à part les demandes de changements habituels de fermetures et d'ouvertures de prises, émises notamment lors de déménagements, aucune demande d'annulation de cette importance n'avait été effectuée jusqu'à ce moment.

Précisons que les responsables d'unités ont tous reçu une formation sur l'outil lors de son déploiement, mais des changements de la personne responsable dans les unités, la compréhension approximative des divers éléments à valider, le désir d'économiser les frais de fermeture et d'ouverture d'une prise suite à un départ et à un remplacement, de même que la motivation mitigée à effectuer le suivi de la facturation peuvent expliquer les raisons justifiant les retards dans l'annulation des prises.

Bien que la Ville possède maintenant, depuis la fin de l'année 2012, les outils lui permettant de mieux gérer les contrats, il s'avère que le modèle d'utilisateur-payeur implanté n'a probablement pas généré tous les bénéfices escomptés, d'une part, parce que le devis n'avait pas tout prévu relativement aux outils à mettre en place et, d'autre part, parce que toutes les unités ne sont pas également vigilantes quant à la facturation et à l'utilisation de leurs prises réseau.

## Conclusion

Bien que les effets de l'utilisation des outils ne se soient pas fait sentir immédiatement après leur mise en place, nous constatons que ceux-ci ont été livrés et qu'ils sont utilisés. Dans ces circonstances, nous considérons donc la recommandation comme réalisée. Cependant, nous suggérons qu'une opération de type « ménage », comme décrite précédemment, soit effectuée au moins une fois l'an et que le calcul des pénalités soit rétabli le plus tôt possible.

---

<sup>7</sup> Un frais unique de prise en charge est facturé à la Ville pour chacune de ces prises gérée par TELUS. Initialement ce frais unique était de 500 \$. Il a été ajusté au 1<sup>er</sup> décembre 2012 à 350 \$, lors du règlement des enjeux financiers

## 4.4. Pérennité et évolution du réseau

### 4.4.A. Contexte et constatations

L'élément essentiel qui nous avait motivés à conserver notre recommandation à ce sujet au terme de notre rapport de suivi est que la Base de données de gestion des configurations (CMDB) qui était prévue aux devis n'avait toujours pas été livrée.

De plus, cette base de données devait permettre d'effectuer le suivi des prises réseau ainsi que de l'évolution des équipements installés ou remplacés, car, sur la base des contrats signés en 2008, l'adjudicataire devenait maître d'œuvre en ce qui a trait à la gestion et à l'évolution du réseau.

Dans ces circonstances, il était nécessaire que la Ville possède les outils lui permettant d'effectuer un suivi pour maintenir à jour ses inventaires d'équipements installés et remplacés. De plus, l'élaboration d'un protocole détaillé prévoyant le transfert lors de l'échéance des contrats était essentielle à la bonne continuité des opérations.

Un accès à la CMDB a été défini aux responsables du CET. De plus, comme illustré au point précédent sur l'outil de facturation, le suivi des prises réseau est accessible et semble fonctionner adéquatement, compte tenu des requêtes qui ont été développées par le personnel du CET.

Finalement, en regard de la mise en place de processus de contrôle permettant d'assurer la pérennité, le CET est conscient de la problématique liée au transfert des équipements en fin de contrat et a entrepris, à ce sujet, des discussions avec TELUS.

## Conclusion

Compte tenu des éléments qui nous ont été soumis en regard des outils et des contrôles liés à la transition lors de l'échéance des contrats, nous considérons la recommandation comme réalisée.

## 4.5. Plans de relève

### 4.5.A. Contexte et constatations

Comme précisé aux documents d'appels d'offres des contrats visant l'impartition des services de télécommunications : « *Le Soumissionnaire doit démontrer qu'il possède les*

*installations et les plans de relève nécessaires pour garantir le bon fonctionnement 24/7 sans interruption majeure des services de télécommunications requis par la Ville ».*

Toutefois, jusqu'à l'année 2012, la Ville n'avait pu obtenir les plans de relève répondant aux exigences des devis et aucun test de relève n'avait pu être vérifié.

Nos travaux nous ont permis de constater que depuis ce temps, trois tests de relève du réseau ont été effectués, soit pour les années 2012 à 2014.

Les documents obtenus précisent que certains des tests visés couvrent l'infrastructure du réseau de TELUS et ne sont pas rendus disponibles à des sources externes. Les responsables du CET nous affirment cependant qu'ils ont pu les consulter. Les tests documentés aux rapports visent plus spécifiquement les infrastructures de la Ville. Ces tests visent des relèves automatiques en cas de défaillance de certains équipements.

La conclusion inscrite au rapport de 2014 se lit ainsi :

*Les tests de relève planifiés et exécutés en coopération avec l'équipe de la Ville de Montréal (VDM) ont démontré que les solutions de haute disponibilité et/ou de redondance, en place sur le réseau de la VDM, sous la gestion de TELUS, assurent la continuité technique du réseau de transmission de donnée de la VDM en cas de panne majeure des équipements électroniques ou advenant une panne de circuit raccordant les principaux sites de la VDM.*

Nous n'avons pas audité de façon détaillée la qualité de ces tests, mais ils nous apparaissent appropriés et avoir été effectués selon un cadre rigoureux.

## Conclusion

Nous considérons cette recommandation comme réalisée maintenant que les tests de relève sont effectués régulièrement comme prévu au contrat.

## 5. Conclusion générale

Lors de notre suivi de 2011, nous concluons que trois enjeux d'importance devaient être résolus pour assurer la saine gestion du projet d'impartition des services de télécommunications.

Nos travaux nous ont permis de constater que l'enjeu relatif à l'implantation des outils de contrôle et de gestion est en bonne partie résolu. Il s'agit maintenant d'en tirer le meilleur parti pour optimiser l'utilisation et le coût des télécommunications.

Par ailleurs, les deux autres enjeux relatifs à la gouvernance du projet demeurent toujours présents.

Ainsi, bien qu'une certaine reddition de comptes ait été faite à la Direction générale et au comité exécutif, aucun processus formel et systématique n'a encore été défini et implanté. Cette problématique n'est pas propre au projet d'impartition des télécommunications. En effet, outre le suivi budgétaire systématique, les éléments relatifs à l'atteinte des objectifs et au suivi des risques se font essentiellement de façon ad hoc et les instances reçoivent peu d'information à cet égard.

D'autre part, nous avons constaté que le cadre financier du projet n'a toujours pas été présenté aux instances. Cette situation nous apparaît préoccupante étant donné qu'il est maintenant établi et reconnu par le Service des technologies de l'information (STI) que les coûts prévus au terme de la durée prévue du projet d'impartition des télécommunications, soit novembre 2018, dépasseront de près de 32 M\$ le cadre financier autorisé. Dans l'éventualité où le contrat relatif à la transmission des données auprès de TELUS serait mené à terme, soit jusqu'au 30 novembre 2018, des crédits supplémentaires devront être autorisés par les instances. Toutefois, il appert que, au plan juridique, ce contrat se terminerait à la première des deux éventualités suivantes : l'épuisement des crédits autorisés par les instances lors de leur adjudication ou l'échéance mentionnée aux documents contractuels. Comme les crédits de ce contrat seront vraisemblablement épuisés deux ans avant son échéance initialement prévue du 30 novembre 2018, la Ville pourrait devoir attribuer un nouveau contrat de transmission des données dès l'automne 2016. Quant au contrat de téléphonie filaire, celui-ci devrait se terminer selon l'échéance initialement prévue, soit le 31 octobre 2015.

Bref, dans les circonstances, et considérant les représentations qui ont été faites aux instances au moment de l'adjudication desdits contrats, il est impératif, à notre avis, que ces dernières soient saisies, sans plus de délais, de l'état de la situation du projet d'impartition des télécommunications, dont notamment son cadre financier, ainsi que des scénarios envisageables afin de statuer sur la stratégie à privilégier pour assurer la continuité des services de téléphonie filaire et de transmission des données au meilleur coût et dans le respect des engagements contractuels.

Dans l'éventualité où l'attribution d'un nouveau contrat de transmission des données était retenue au moment de l'épuisement des crédits, soit à l'automne 2016, il faudra prévoir au préalable un délai minimum d'un an pour compléter le processus d'attribution. Celui-ci qui devrait débiter au plus tard dès l'automne prochain et comprend notamment l'adoption des orientations en matière de télécommunications, l'élaboration d'une stratégie d'attribution, l'élaboration des devis, la rédaction du projet de contrat, le lancement des appels d'offres, un délai raisonnable laissé aux soumissionnaires pour déposer leur offre, le temps nécessaire pour analyser les offres reçues, pour présenter et faire approuver la recommandation aux instances jusqu'au Conseil d'agglomération et pour assurer une transition harmonieuse entre les deux contrats.

## 6. Commentaires des unités d'affaires concernées

### 6.1. Service des technologies de l'information

Le STI effectuera une reddition de comptes aux instances de la Ville d'ici le 30 juin 2015 afin de présenter le cadre financier actuel et de proposer une nouvelle approche stratégique en matière de services de télécommunications à la Ville incluant un cadre de gouvernance de projets. Cette nouvelle vision proposée visera à répondre aux objectifs de la Ville en matière de télécommunications, pour faire suite à l'échéance du contrat de téléphonie en 2015 et l'échéance du contrat de transmission des données en 2016.

### 6.2. Service des finances

#### Périmètre du cadre financier

Le vérificateur général définit le périmètre du cadre financier en considérant tous les éléments de coûts liés à l'activité des services de télécommunications :

- Dépenses directes imputables au contrat TELUS (et ses contingences) tel que présenté au sommaire décisionnel entériné par les instances en 2008;
- Dépenses non imputables au contrat TELUS;
- Dépenses d'opération du CET.

Cette définition du cadre financier englobe les coûts inhérents à cette activité d'envergure qui était autrefois gérée par le Service des technologies de l'information (STI) et financée collégialement par le STI et toutes les unités d'affaires de la Ville.

## Cadre financier actualisé selon le vérificateur général

L'état de la situation budgétaire du projet, tel qu'établi par le vérificateur général, présente la situation suivante :

<b><u>Éléments du déficit au cadre financier du projet</u></b>		<b><u>(M\$)</u></b>
1.	Dépenses imputables au contrat TELUS (et ses contingences)	(8,9)
2.	Dépenses non imputables au contrat TELUS	(22,3)
3.	STI - CTE (gestion et contrôle de l'impartition du service)	(0,7)
		<u>(31,9)</u>
<b><u>Déficit par volet</u></b>		
1.	Téléphonie filaire	(0,9)
2.	Transmission de données	(30,3)
3.	STI - CTE (gestion et contrôle de l'impartition du service)	(0,7)
		<u>(31,9)</u>

Afin de conclure sur la fiabilité du déficit annoncé de 31,9 M\$, certaines prémisses s'imposent toutefois pour valider ce déficit et, le cas échéant, établir les besoins budgétaires additionnels qui pourraient être requis au cadre financier du projet (et de la Ville) pour les prochains exercices :

- S'assurer de l'exactitude et de l'intégralité du budget de référence que le vérificateur général utilise pour établir le déficit du projet. Cette prémisses mérite une attention particulière de notre part puisque les résultats financiers passés semblent démontrer que cette activité liée à la transmission de données a pu être financée entièrement à même les budgets existants de l'ensemble des unités de la Ville, tant au budget de fonctionnement qu'au budget d'investissements. À cet égard, au fil des ans, aucune unité n'a fait de demande de budgets additionnels spécifiquement pour cette activité.
- Départager ce déficit potentiel projeté entre les budgets de fonctionnement et d'investissements (PTI), tout en distinguant les éléments récurrents et non récurrents pour le budget de fonctionnement.
- Pour les dépenses directement imputables au contrat TELUS, départager la portion du déficit passé (antérieur au 30 novembre 2014, date de fin des travaux du vérificateur général) et du déficit estimé pour les exercices futurs, jusqu'à l'échéance du contrat en 2018.

Ceci implique des travaux additionnels qui permettraient de corroborer les informations probantes que détiennent le STI et le vérificateur général à l'égard du projet d'impartition des services de télécommunications et de la gestion globale de cette importante activité de support aux opérations de la Ville.

Le Service des finances assure sa collaboration pour la validation du cadre financier élaboré par le STI.

## 7. Commentaires du vérificateur général

**Nous notons que la teneur de certains des commentaires formulés par le Service des finances laisse entendre que le cadre financier du projet d'impartition des services de télécommunications a été actualisé par nous, ou encore que nous sommes les auteurs de « *l'état de la situation budgétaire du projet* ». Or, il nous importe de rappeler, comme précisé dans notre rapport de suivi d'audit, que le cadre financier auquel nous faisons référence a été élaboré et actualisé par le Service des technologies de l'information. D'ailleurs, comme il s'agit d'une mission de suivi d'audit et comme reflété dans notre rapport, nous n'avons pas validé l'intégralité des données, l'exactitude des calculs et les hypothèses à l'appui de l'établissement des coûts encourus et projetés.**





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.5

## GOVERNANCE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION





## Table des matières

1. Introduction .....	129
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	129
3. Constatations détaillées et recommandations .....	130
3.1. Périmètre de la gouvernance des technologies de l'information .....	130
3.2. État de la situation .....	131
3.3. Initiatives récentes et actions en cours de développement .....	133
4. Conclusion générale .....	135

## Liste des sigles

DSI	Direction des systèmes d'information	STI	Service des technologies de l'information
<i>ITGI</i>	<i>IT Governance Institute</i>	TI	technologies de l'information

## 4.5. Gouvernance des technologies de l'information

### 1. Introduction

Les instances de la Ville de Montréal (la Ville) ont signifié qu'elles souhaitent amorcer un virage dit « Montréal, ville intelligente et numérique » avec un usage accru des technologies afin de mieux servir et informer les citoyens de la Ville.

Ce déploiement entraînera des investissements importants en infrastructures technologiques, une transformation de culture tant pour les responsables des technologies de l'information (TI) que pour les responsables des différents services aux citoyens, et ce, au moment où les instances ont aussi manifesté leur intention de resserrer la gestion budgétaire.

Dans ce contexte, il est impératif que la Ville puisse bénéficier d'une structure optimale de la gestion de ses TI afin de réduire ses risques, de contenir ses coûts de développement et d'exploitation tout en assurant la qualité, la pérennité et la sécurité des services aux citoyens.

Nous avons réalisé, au cours des dernières années, plusieurs missions d'audit en matière de TI portant, entre autres, sur le développement et l'implantation de progiciels majeurs, la sécurité et la confidentialité des données, le suivi de contrats d'impartition, la gestion de projets et la gestion des licences. Ces rapports ont donné lieu à plusieurs recommandations souvent liées au cadre de gouvernance des TI. Citons, par exemple, des difficultés d'arrimage entre les unités clientes et le prestataire de services dans la gestion de projets, des déficiences dans la détermination et le suivi des risques technologiques et d'affaires ainsi que dans le suivi budgétaire des projets d'envergure, des retards importants d'implantation, une imputabilité diffuse et une reddition de comptes insuffisante pour que les instances puissent exercer efficacement leurs responsabilités.

Nous avons donc cru opportun d'examiner le cadre de gouvernance des TI dans son ensemble afin d'apprécier dans quelle mesure il se rapproche ou s'éloigne des meilleures pratiques et, le cas échéant, de recommander les améliorations qui s'imposent dans les circonstances.

### 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

Notre audit avait pour objet d'évaluer la gouvernance des TI à la Ville. Plus spécifiquement, il s'agissait de déterminer si la structure organisationnelle et les processus de gestion mis en

place permettent de s'assurer que les TI appuient de façon efficace et efficiente la mission, les stratégies et les objectifs de la Ville.

Nos travaux ont principalement porté sur la période de 2004 à 2014. Nous avons pris connaissance de divers diagnostics demandés par l'administration municipale sur différents aspects de la gouvernance des TI au cours de cette période. Nous avons évalué la justesse des conclusions de ces diagnostics en analysant les méthodologies utilisées et en les confrontant aux résultats de nos audits les plus récents. Enfin, nous avons actualisé leurs constatations par des entrevues réalisées au Service des technologies de l'information (STI) et par l'analyse des documents pertinents.

Notre mission d'audit a été réalisée de février à novembre 2014.

### 3. Constatations détaillées et recommandations

#### 3.1. Périmètre de la gouvernance des technologies de l'information

##### 3.1.A. Contexte et constatations

Au cours de la dernière décennie, plusieurs organismes professionnels et de normalisation se sont penchés sur les facteurs favorisant l'utilisation optimale des TI au sein des organisations. L'*IT Governance Institute* (ITGI) définit la notion de « gouvernance des TI » comme suit : « *La structure organisationnelle et les processus de gestion que la direction a mis en place pour s'assurer que les technologies de l'information supportent de façon efficace et efficiente sa mission, ses stratégies et ses objectifs*<sup>1</sup>. »

Différents modèles ont été développés par ces organismes établissant les conditions essentielles pour assurer une saine gouvernance des TI. Nous les avons résumées en huit critères qui ont servi de balises à nos travaux et à nos conclusions :

- La planification des TI doit être réalisée régulièrement et elle doit s'intégrer à la planification stratégique de la Ville;
- Les services TI doivent être alignés sur les processus d'affaires de la Ville;
- Les risques associés aux TI doivent être évalués et suivis sur une base régulière et systématique. Cet exercice doit être intégré à l'ensemble des risques d'affaires de la Ville;
- La structure organisationnelle de la Ville doit favoriser une imputabilité claire en matière de planification, de développement, d'utilisation, d'exploitation et de contrôle des TI;

---

<sup>1</sup> Notre traduction de l'anglais.

- Une architecture d'entreprise TI doit être adoptée afin de favoriser la pérennité et l'utilisation optimale des infrastructures et des applications;
- Le portefeuille de projets TI doit faire l'objet d'une gestion intégrée permettant de prioriser les projets ayant la plus grande valeur ajoutée et d'en faire le suivi quant à l'avancement des travaux, au respect des budgets approuvés et à l'atteinte des objectifs;
- La Ville doit pouvoir s'appuyer sur une gestion prospective des compétences en matière de TI axée sur les orientations stratégiques adoptées;
- Le processus de suivi et de reddition de comptes doit permettre aux instances d'apprécier la contribution des TI à l'atteinte des objectifs d'affaires de la Ville, de contrôler les budgets approuvés et de réagir aux risques résiduels constatés.

## 3.2. État de la situation

### 3.2.A. Contexte et constatations

À la lumière de nos entrevues et des documents examinés, nous avons constaté que depuis 10 ans trois études externes d'envergure ont été commandées par l'administration municipale. Ces études visaient, de façon globale, à évaluer la capacité des TI à atteindre les objectifs d'affaires de la Ville avec efficacité et efficience ainsi qu'à déterminer les enjeux, les stratégies et les mesures opérationnelles à mettre en place ou à améliorer.

La première étude, réalisée en 2004, notait particulièrement que la direction responsable des TI était trop sollicitée par des problèmes opérationnels pour effectuer la planification stratégique et tactique requise. De plus, cette étude faisait mention que les niveaux de services offerts à la clientèle n'étaient pas gérés et que plusieurs fonctions et processus essentiels à une saine gouvernance étaient déficients, sinon absents.

La deuxième étude, réalisée en 2006, réitérait ces lacunes en soulignant que la fonction TI était difficile à gérer en raison de la complexité organisationnelle et culturelle de la Ville, du portefeuille d'applications vieillissantes, de la multitude des plateformes, du traitement des données en silos et de la fragilité des infrastructures technologiques.

À la suite de ces diagnostics, la Direction des systèmes d'information (DSI)<sup>2</sup> a présenté aux instances un projet de plan directeur des TI qui n'a jamais été entériné. En 2008, le départ du directeur des systèmes d'information et de l'ensemble des effectifs contractuels, à la suite d'allégations de surfacturation et de collusion, a créé un état de crise qui a persisté durant

---

<sup>2</sup> La Direction des systèmes d'information a changé de nom pour Service des technologies de l'information (STI).

plusieurs mois. Ainsi, la plupart des recommandations qui avaient été formulées dans la foulée de ces diagnostics n'avaient pas encore été implantées au début des années 2010.

Enfin, une dernière étude, réalisée en 2012 à la demande de la Direction générale, indique que certaines initiatives ont été prises par le STI au cours des dernières années, plus particulièrement quant à la gestion de projets. Par ailleurs, une consultation menée auprès du STI et des unités d'affaires qu'elle dessert a notamment mis en évidence les problèmes récurrents suivants :

- Les clients ne sentent pas que le STI connaît leur domaine d'affaires;
- Le processus de livraison des projets est perçu comme étant lourd, long et coûteux;
- Plusieurs projets ne respectent pas les délais, la portée et les budgets;
- La gestion des TI est plus tactique que stratégique;
- Les dossiers d'affaires ne sont pas standardisés et manquent de rigueur;
- Le suivi des bénéficiaires des projets TI est peu exercé et les responsabilités en cette matière ne sont pas claires;
- Les programmes d'investissement en matière de TI sont principalement orientés vers les processus administratifs au détriment des processus liés à la prestation des services aux citoyens;
- L'investissement dans les actifs TI s'effectue essentiellement par l'entremise des projets. Il n'y a pas de stratégie pour les domaines des fondations TI;
- Le STI n'a pas de plan stratégique ni d'architecture d'entreprise intégrée et documentée, bien qu'il existe des documents préliminaires;
- Il existe peu d'indicateurs de performance.

Sur la base des propos recueillis et de l'analyse de l'organisation et des processus TI, ce troisième diagnostic concluait que le niveau de maturité de la Ville en matière de TI se situait à 1,5 sur une échelle de 1 à 5. Ce niveau de maturité se caractérise par une orientation plus réactive que stratégique, une structure d'affaires en silos, des processus plus ou moins formels, une gestion des compétences embryonnaire ainsi qu'une architecture d'entreprise hétérogène et non intégrée.

La direction du STI a souscrit à la plupart de ces conclusions, déposées au début de 2013. Comme elles rejoignaient plusieurs constatations et recommandations que nous avons déjà soulevées dans nos rapports d'audit des dernières années et qu'elles apparaissaient faire l'objet d'un assez large consensus, nous nous sommes limités à rencontrer différents gestionnaires et spécialistes du STI pour obtenir leur point de vue et constater les démarches en cours. À notre avis, ce diagnostic et les entrevues que nous avons réalisées confirment que la structure organisationnelle et les processus de gestion en place ne peuvent assurer

une contribution suffisamment efficace et efficiente des TI à la mission, aux stratégies et aux objectifs de la Ville.

Ainsi, au moment où les instances désirent resserrer le cadre budgétaire de la Ville tout en misant sur la contribution stratégique des TI, nous estimons que les déficiences du cadre de gouvernance entraînent des risques importants que :

- les ressources disponibles ne soient pas allouées aux projets ayant la plus grande contribution aux orientations stratégiques de la Ville;
- les dépenses d'exploitation et de maintenance des TI grèvent les ressources qui pourraient être affectées à des activités plus contributives et proactives;
- les infrastructures et les applications TI deviennent rapidement désuètes et nécessitent des investissements importants;
- la Ville ne puisse tirer suffisamment profit des innovations technologiques qui permettraient d'améliorer les services aux citoyens de façon plus efficace et efficiente;
- les niveaux effectifs de services ne répondent pas aux besoins des unités d'affaires, freinant ainsi l'atteinte de leurs propres objectifs d'affaires;
- les compétences TI ne soient pas en adéquation avec les besoins à venir, ce qui pourrait créer une dépendance accrue aux firmes externes;
- les instances ne soient pas suffisamment informées des risques TI auxquels la Ville est exposée et qu'elles soient confrontées à des situations de crise.

Les gestionnaires et les spécialistes que nous avons rencontrés reconnaissent pour la plupart ces risques et nous ont fait part d'orientations en développement et de démarches en cours afin d'améliorer la situation. Nous les abordons succinctement dans la section suivante.

### 3.3. Initiatives récentes et actions en cours de développement

#### 3.3.A. Contexte et constatations

Au cours des derniers mois, le STI et la Direction générale de la Ville ont proposé et introduit certains mécanismes visant à améliorer la gouvernance et à relever le niveau de maturité des TI. Citons, à ce titre :

- l'implantation d'un mode de gestion de projets plus structuré et rigoureux;
- la création du Bureau de la ville intelligente et numérique;
- le développement et la présentation par le STI d'orientations stratégiques en matière de télécommunications et de bureautique;

- la proposition d'embaucher un architecte d'entreprise en chef qui devrait, entre autres, instaurer une pratique moderne d'architecture d'entreprise, dans un contexte de réforme organisationnelle, et participer à l'élaboration du plan directeur du STI;
- l'élaboration d'un plan quinquennal de main-d'œuvre 2014-2018.

Nous sommes d'avis que ces démarches vont dans le sens d'une meilleure gouvernance des TI, mais elles sont trop récentes ou insuffisamment articulées pour que nous puissions en évaluer actuellement l'efficacité.

Par ailleurs, nous sommes d'avis qu'un exercice de consolidation de toutes ces initiatives devrait se traduire par une stratégie formelle et détaillée d'implantation.

Comme la gouvernance des TI n'est pas la prérogative unique du STI, cet exercice devrait être piloté par la Direction générale et mettre à contribution l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Des orientations stratégiques répondant aux objectifs des instances et aux besoins des unités d'affaires pour les atteindre devraient être formellement approuvées et communiquées. Elles devraient se traduire par un plan directeur des TI, par le développement et l'adoption d'une architecture d'entreprise ainsi que par une formalisation des relations entre le STI et les unités d'affaires précisant les niveaux de services requis par ces dernières. Enfin, des mesures visant à cristalliser les responsabilités et l'imputabilité respectives des unités d'affaires et du STI devraient être adoptées tant en matière de contrôle budgétaire que d'atteinte de cibles de performance.

### **3.3.B. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction générale, après concertation avec le Service des technologies de l'information, d'entériner un plan programmé précisant les échéances et les responsabilités menant à l'adoption des éléments de gouvernance suivants :**

- **Les orientations stratégiques en matière de technologies de l'information;**
- **Le plan directeur du Service des technologies de l'information;**
- **L'architecture d'entreprise des technologies de l'information;**
- **Les encadrements et la structure régissant les relations entre le Service des technologies de l'information et les unités d'affaires, y compris l'établissement des niveaux de services ainsi que les mécanismes d'imputabilité et de contrôle budgétaire;**
- **La nature et la fréquence de la reddition de comptes aux instances, y compris l'établissement et le suivi de cibles de performance et des risques liés aux technologies de l'information.**

### Réponse de l'unité d'affaires :

*Compte tenu des diagnostics répétés sur le Service des TI, la première action a été la nomination d'un nouveau directeur.*

*La deuxième priorité est d'adopter une nouvelle structure du service et de doter les nouveaux postes créés. La nouvelle structure TI a été annoncée le 25 mars 2015 et sera déployée à partir du mois de juin avec une période de transition de six mois. Les postes de direction ont été créés et affichés. Les autres postes seront créés et affichés à l'automne 2015. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)*

*La troisième priorité est de se donner une architecture d'entreprise. Le poste de chef de l'architecture a été créé et comblé le 30 mars 2015. (**Échéancier prévu : mars 2015**)*

*Pour faire suite au comblement des principaux postes clés de la nouvelle structure TI en 2015, un plan d'action pour la gouvernance des TI sera déposé au 31 janvier 2016. (**Échéancier prévu : janvier 2016**)*

## 4. Conclusion générale

Les instances de la Ville ont signifié qu'elles souhaitent amorcer un virage dit « Montréal, ville intelligente et numérique » avec un usage accru des technologies afin de mieux servir et informer les citoyens de la Ville. Dans ce contexte, il est impératif que la Ville puisse bénéficier d'une structure optimale de la gestion de ses technologies de l'information (TI) afin de réduire ses risques, de contenir ses coûts de développement et d'exploitation tout en assurant la qualité, la pérennité et la sécurité des services aux citoyens.

Nous avons donc cru opportun d'examiner le cadre de gouvernance des TI dans son ensemble afin d'apprécier dans quelle mesure il se rapproche ou s'éloigne des meilleures pratiques et, le cas échéant, de recommander les améliorations qui s'imposent dans les circonstances.

À la lumière de nos entrevues et des documents examinés, nous avons constaté que depuis 10 ans trois études externes d'envergure ont été commandées par l'administration municipale. Ces études visaient, de façon globale, à évaluer la capacité des TI à atteindre les objectifs d'affaires de la Ville avec efficacité et efficience ainsi qu'à déterminer les enjeux, les stratégies et les mesures opérationnelles à mettre en place ou à améliorer.

Une dernière étude, réalisée en 2012 à la demande de la Direction générale, soulignait que le niveau de maturité de la Ville en matière de TI se situait à 1,5 sur une échelle de 1 à 5. Ce niveau de maturité se caractérise par une orientation plus réactive que stratégique, une

structure d'affaires en silos, des processus plus ou moins formels, une gestion des compétences embryonnaire ainsi qu'une architecture d'entreprise hétérogène et non intégrée.

À notre avis, ces diagnostics et les entrevues que nous avons réalisées confirment que la structure organisationnelle et les processus de gestion en place ne peuvent assurer une contribution suffisamment efficace et efficiente des TI à la mission, aux stratégies et aux objectifs de la Ville.

Ainsi, au moment où les instances désirent resserrer le cadre budgétaire de la Ville tout en misant sur la contribution stratégique des TI, nous estimons que les déficiences du cadre de gouvernance entraînent des risques importants que :

- les ressources disponibles ne soient pas allouées aux projets ayant la plus grande contribution aux orientations stratégiques de la Ville;
- les dépenses d'exploitation et de maintenance des TI grèvent les ressources qui pourraient être affectées à des activités plus contributives et proactives;
- les infrastructures et les applications TI deviennent rapidement désuètes et nécessitent des investissements importants;
- la Ville ne puisse tirer suffisamment profit des innovations technologiques qui permettraient d'améliorer les services aux citoyens de façon plus efficace et efficiente;
- les niveaux effectifs de services ne répondent pas aux besoins des unités d'affaires, freinant ainsi l'atteinte de leurs propres objectifs d'affaires;
- les compétences TI ne soient pas en adéquation avec les besoins à venir, ce qui pourrait créer une dépendance accrue aux firmes externes;
- les instances ne soient pas suffisamment informées des risques TI auxquels la Ville est exposée et qu'elles soient confrontées à des situations de crise.

Au cours des derniers mois, le Service des technologies de l'information (STI) et la Direction générale de la Ville ont proposé et introduit certains mécanismes visant à améliorer la gouvernance et à relever le niveau de maturité de la Ville en matière de TI. Ces démarches vont dans le sens d'une meilleure gouvernance des TI, mais elles sont trop récentes ou insuffisamment articulées pour que nous puissions en évaluer actuellement l'efficacité.

Nous sommes d'avis qu'un exercice de consolidation de toutes ces initiatives devrait se traduire par une stratégie formelle et détaillée d'implantation. Comme la gouvernance des TI n'est pas la prérogative unique du STI, cet exercice devrait être piloté par la Direction générale et mettre à contribution l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Des orientations stratégiques répondant aux objectifs des instances et aux besoins des unités d'affaires pour les atteindre devraient être formellement approuvées et communiquées. Elles devraient se

traduire par un plan directeur des TI, par le développement et l'adoption d'une architecture d'entreprise ainsi que par une formalisation des relations entre le STI et les unités d'affaires précisant les niveaux de services requis par ces dernières. Enfin, des mesures visant à cristalliser les responsabilités et l'imputabilité respectives des unités d'affaires et du STI devraient être adoptées tant en matière de contrôle budgétaire que d'atteinte de cibles de performance.

Nous avons donc formulé une recommandation globale quant à l'adoption d'un plan programmé précisant les échéances et les responsabilités menant à l'adoption des éléments de gouvernance suivants :

- Les orientations stratégiques TI;
- Le plan directeur du STI;
- L'architecture d'entreprise des TI;
- Les encadrements et la structure régissant les relations entre le STI et les unités d'affaires, y compris l'établissement des niveaux de services ainsi que les mécanismes d'imputabilité et de contrôle budgétaire;
- La nature et la fréquence de la reddition de comptes aux instances, y compris l'établissement et le suivi de cibles de performance et des risques liés aux TI.

À la suite de la réception du plan d'action de la Direction générale, nous comptons programmer différentes missions d'audit qui permettront d'évaluer l'efficacité des mesures en cours et la capacité des TI à satisfaire avec efficacité et efficience aux orientations stratégiques de la Ville.





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.6

## GESTION DES ENTENTES D'ACHAT





## Table des matières

1. Introduction .....	143
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	145
3. Sommaire des constatations .....	146
4. Constatations détaillées et recommandations .....	146
4.1. Suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes .....	150
4.2. Mécanisme de diffusion des ententes d'achat en vigueur .....	159
4.3. Projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » .....	167
5. Conclusion générale .....	176

## Liste des sigles

SÉAO      Système électronique d'appel  
              d'offres

## 4.6. Gestion des ententes d'achat

### 1. Introduction

La Ville de Montréal (la Ville) constitue un acteur majeur en matière d'approvisionnement étant donné la diversité des biens et des services requis pour la gestion quotidienne de ses activités et de ses nombreuses unités d'affaires (les arrondissements et les services centraux). Considérant que la valeur des sommes que la Ville engage annuellement relativement à l'acquisition de biens et de services atteint environ 1,7 milliard de dollars, il importe que l'approvisionnement s'effectue dans le cadre d'un processus structuré de sollicitation des marchés favorisant l'utilisation économique des deniers publics.

Depuis plusieurs années déjà, la Ville favorise la réalisation d'économie d'échelle par la mise en commun des besoins et la consolidation des volumes d'achats des arrondissements et des services centraux. En effet, à la suite d'appels d'offres publics, le Service de l'approvisionnement<sup>1</sup> conclut auprès des fournisseurs diverses ententes d'achat contractuelles déterminant les clauses et les conditions (p. ex. le prix préétabli, les délais de livraison) qui s'appliquent aux biens ou aux services à être commandés. Ces ententes négociées pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville sont généralement d'une durée pouvant varier de un an à cinq ans. Elles portent sur des biens ou des services (généraux ou professionnels) pouvant être requis sur une base continue par plusieurs ou par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville (p. ex. les fournitures de bureau et la papeterie, le sel de déglace, le carburant et les produits chimiques, les services de transport de valeur). Au 30 septembre 2014, le Service de l'approvisionnement inventorierait 759 ententes d'achat en vigueur, dont 518 concernaient l'acquisition de biens représentant un potentiel d'achat de près de 554 millions de dollars pour la durée des ententes d'achat concernées.

En 2010, le comité exécutif a mandaté la Direction générale pour procéder, entre autres, à une restructuration de la fonction approvisionnement. La réalisation d'un diagnostic de la situation visant à définir les mesures correctives à entreprendre avait mis en lumière certaines pistes d'amélioration, notamment les suivantes :

- Les unités d'affaires ne s'approvisionnaient pas toutes systématiquement au moyen des ententes d'achat négociées, alors que la consommation au sein de ces ententes ne représentait que 50 % de leur valeur estimée par la Ville. La Ville ne profitait donc pas

---

<sup>1</sup> Anciennement connue comme la *Direction de l'approvisionnement* relevant du *Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles*. Ce service relève maintenant de la Direction générale adjointe aux services institutionnels.

- pleinement des économies inhérentes à l'effet de levier du regroupement des achats et ne maximisait pas les escomptes de volumes que cela devait lui procurer;
- La responsabilité des tâches liées à la fonction d'acheteur était partagée par un trop grand nombre d'intervenants dispersés au sein des différentes unités d'affaires de la Ville. Cette situation entraînait une dilution de la responsabilité et des compétences propres d'un acheteur averti au regard, entre autres, de la connaissance du marché et de la capacité de ces derniers à bien comprendre les besoins des usagers et de répondre aux exigences de l'organisation. Sans compter les difficultés liées à la diffusion d'informations, de formation et à l'apport d'un soutien adéquat auprès de l'ensemble de ces intervenants;
  - Le système informatisé utilisé (SIMON)<sup>2</sup> n'était pas exploité de manière à traiter l'information de façon optimale pour ultimement permettre de soutenir adéquatement la gestion et la prise de décisions en matière d'approvisionnement.

Au terme de cette démarche, la nécessité d'instaurer une gouvernance commune entre les unités d'affaires de la Ville, en vue de développer des stratégies et des processus permettant une gestion cohérente et économique des acquisitions s'est imposée. Un nouveau modèle d'affaires<sup>3</sup> de la fonction approvisionnement ainsi qu'une *Politique d'approvisionnement* révisée ont alors été proposés pour ensuite être tous les deux adoptés par le conseil municipal et le conseil d'agglomération respectivement le 24 et le 27 octobre 2011.

C'est dans sa *Politique d'approvisionnement* révisée, laquelle s'adresse à l'ensemble des arrondissements et des services centraux, que la Ville précise les orientations du nouveau modèle d'affaires retenu en matière de partage des rôles et des responsabilités. Il y est notamment prévu que :

- Le Service de l'approvisionnement est mandaté pour assurer l'application des nouvelles orientations ainsi que le « leadership » de la sollicitation des marchés. En plus d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'acquisition de biens et de services communs nécessaires aux opérations des unités d'affaires de la Ville, le Service de l'approvisionnement est également responsable de conclure des contrats et des ententes d'achat et de mettre en place des mécanismes pour en assurer le respect. La Ville considère l'utilisation des ententes d'achat comme un outil privilégié permettant à chaque unité d'affaires de profiter d'économies de regroupement et d'agir avec cohésion dans ses relations d'affaires avec le marché;
- Les unités d'affaires de la Ville demeurent responsables de la gestion de leurs contrats de construction et d'exécution des travaux. Toutefois, pour ce qui est de

---

<sup>2</sup> SIMON est le système intégré de gestion utilisé par la Ville, lequel permet de gérer l'ensemble des processus, en intégrant plusieurs fonctions, dont l'approvisionnement, les finances et les ressources humaines.

<sup>3</sup> Ce modèle d'affaires a d'abord été adopté pour une période de deux ans et a par la suite été reconduit pour une période supplémentaire de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

l'approvisionnement en biens et en services, « les unités d'affaires ont l'obligation<sup>4</sup> de recourir aux ententes d'achat, tant par souci d'équité envers les adjudicataires des ententes, de contrôle de la progression des coûts des prochaines soumissions, que pour assurer la crédibilité de la Ville auprès des marchés<sup>5</sup> ». Les unités d'affaires profitent ainsi d'une accessibilité d'achat au moment requis et du pouvoir d'association à une communauté majeure d'achat.

Le Service de l'approvisionnement a entrepris des démarches visant à favoriser une utilisation accrue des ententes d'achat. Notamment, en vue de faciliter la communication et la collaboration des unités d'affaires, il a mis en place des comités de consommateurs et d'experts composés de représentants des unités d'affaires, dont le rôle est d'identifier de nouvelles opportunités de regroupement et ainsi de profiter pleinement de la capacité d'achat de la Ville. Il a par ailleurs défini un certain nombre de projets, dont celui intitulé « *Harmonisation et automatisation du processus d'achat* ». Ce projet prévoit, entre autres, la mise à niveau du volet d'approvisionnement intégré au système informatisé SIMON (approvisionnement avancé) en différentes phases, dont la première, ayant trait à l'achat de biens et de services, a été déployée de septembre à décembre 2014.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif d'évaluer l'efficacité des mesures visant à assurer le respect de la *Politique d'approvisionnement* quant à l'obligation pour les unités d'affaires de la Ville d'utiliser les ententes d'achat. Nous avons également voulu évaluer la mesure avec laquelle les démarches entreprises en 2014 dans le cadre du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » favoriseraient l'atteinte des objectifs de cette politique en matière d'ententes d'achat.

Nos travaux d'audit, lesquels ont été amorcés en octobre 2014, ont principalement porté sur les ententes d'achat en vigueur en 2013 et 2014 relativement à l'approvisionnement en biens, mais ont également tenu compte des informations qui nous ont été transmises jusqu'en janvier 2015. Pour certains aspects, des informations antérieures à ces années ont été considérées.

Nos travaux ont été concentrés à la Division de l'acquisition de biens et services et à la Division des pratiques d'affaires relevant toutes deux du Service de l'approvisionnement. Pour certains aspects, nous avons également interrogé différentes unités administratives au

---

<sup>4</sup> Nos soulignés.

<sup>5</sup> Extrait de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal, 27 octobre 2011, page 4 et 5.

sein des arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent.

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de relever des secteurs où des améliorations devraient être apportées. Les sections qui suivent du présent rapport d'audit font ressortir des lacunes en ce qui a trait :

- Au suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes (section 4.1) :
  - Le Service de l'approvisionnement n'est pas en mesure, à partir des rapports de gestion dont il dispose actuellement, d'assurer la vigie du respect de l'utilisation des ententes d'achat en vigueur et d'en rendre compte périodiquement en fonction d'indicateurs de performance;
  - Les acheteurs désignés n'effectuent pas toujours les achats de biens nécessaires aux opérations de leur unité d'affaires au moyen des ententes d'achat négociées par le Service d'approvisionnement tel que l'exige la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.
  
- Aux mécanismes de diffusion des ententes d'achat en vigueur (section 4.2) :
  - Les mécanismes de diffusion des ententes d'achat ne permettent pas toujours d'obtenir l'assurance que les divers intervenants en approvisionnement au sein des unités d'affaires de la Ville sont systématiquement informés de l'existence d'une entente d'achat pour les biens ou les services à commander.
  
- Au projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » (section 4.3) :
  - Les mesures déployées dans le cadre du projet « Approvisionnement avancé » ne permettent pas de garantir que les ententes d'achat sont désormais strictement respectées par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville;
  - Le projet « Approvisionnement avancé » n'a pas fait l'objet d'une reddition de comptes officielle visant à faire état de l'avancement des mesures déployées et de l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs.

### 4. Constatations détaillées et recommandations

Les responsabilités liées à la mise en commun des besoins pour les achats de biens et de services nécessaires aux unités d'affaires de la Ville pour assurer la prestation des services aux citoyens sont dévolues au Service de l'approvisionnement. En concluant des ententes

d'achat pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires, la Ville vise la constance et la facilité d'approvisionnement, tout en permettant d'obtenir les meilleurs prix et, ultimement, la réalisation d'économies d'échelle.

La Division de l'acquisition de biens et services relevant du Service de l'approvisionnement est l'unité administrative désignée pour mettre en place des stratégies d'approvisionnement et de sollicitation des marchés, et pour conclure, auprès des fournisseurs, des ententes d'achat. Chacun des agents d'approvisionnement de la Division de l'acquisition de biens et services est responsable de la gestion d'un certain nombre d'ententes d'achat. Ils ont, entre autres, la responsabilité :

- de rendre accessibles auprès des unités d'affaires toutes les informations relatives aux ententes d'achat en vigueur et d'en assurer la mise à jour;
- de veiller au respect des ententes d'achat de la part des adjudicataires retenus, notamment, en ce qui a trait aux prix facturés, à l'adéquation et à la qualité des produits offerts;
- d'assurer le respect des ententes d'achat par les unités d'affaires et d'identifier de nouvelles opportunités de regroupements d'achats pouvant être bénéfiques pour la Ville;
- de mettre en branle, au moment opportun, le processus menant au renouvellement des ententes d'achat venant à échéance.

Pour leur part, le personnel exécutant les fonctions d'acheteur<sup>6</sup> (ci-après « les acheteurs »), au sein de la plupart des arrondissements et des services centraux de la Ville, sont responsables de procéder aux achats en biens et en services nécessaires aux opérations de leur unité d'affaires. Lorsque les biens ou les services requis font l'objet d'une entente d'achat conclue auprès d'un fournisseur, ces acheteurs sont tenus d'effectuer leurs achats au moyen de celle-ci, conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

Quant à la Division des pratiques d'affaires relevant également du Service de l'approvisionnement, elle intervient en soutien à la fonction approvisionnement. Notamment, elle :

- s'assure que les outils mis à la disposition du personnel affecté aux achats ainsi que les processus devant être suivis par ces derniers contribuent à faciliter les acquisitions de biens et de services requis;
- assume la gestion des bases de données soutenant le système informatisé SIMON;

---

<sup>6</sup> Ce personnel est principalement constitué de secrétaires, d'agents de bureau, de préposés au soutien administratif et de quelques agents d'approvisionnement.

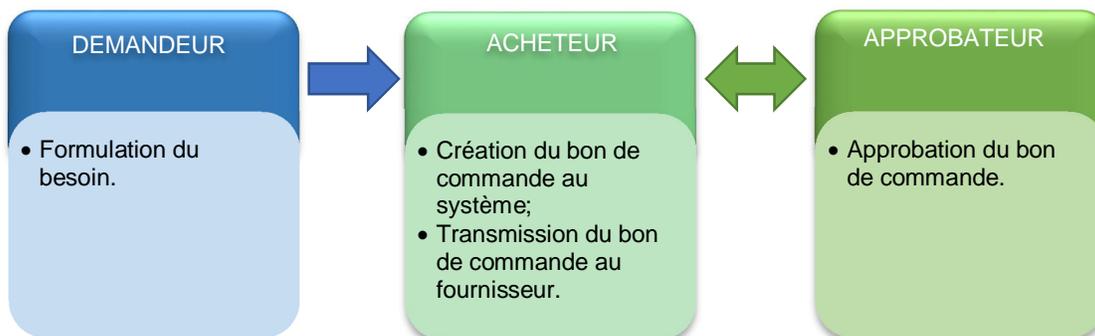
- assure le suivi des informations devant être publiées au *Système électronique d'appel d'offres* (SÉAO) lors du lancement d'un appel d'offres public en vue de l'adjudication d'un contrat.

Sur le plan opérationnel, précisons que pour obtenir les droits d'accès aux fonctions du volet d'approvisionnement du système informatisé SIMON, chaque acheteur de la Ville doit être détenteur d'une licence. En juin 2014, les informations obtenues révèlent que 667 personnes à la Ville étaient détenteurs d'une licence d'achat, dont 88 relevaient de la Division de l'acquisition de biens et services du Service de l'approvisionnement.

D'entrée de jeu, nous croyons opportun de décrire brièvement le fonctionnement du processus d'approvisionnement qui prévalait au sein des unités d'affaires de la Ville au moment de la réalisation de nos travaux d'audit, alors que le déploiement de la première phase du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » dont il a été question plus tôt n'était pas complété. Mentionnons que la première phase de ce projet introduit une étape supplémentaire par rapport au processus d'approvisionnement décrit ci-après et que des changements ont été apportés au volet d'approvisionnement du système informatisé SIMON. L'incidence de ce projet sera plus amplement abordée à la section 4.3 de ce rapport.

Tout d'abord, la gestion du processus d'approvisionnement, allant de la réquisition (création d'une demande d'achat) à la réception des achats, s'effectue au sein de chacune des unités d'affaires de la Ville au moyen du volet d'approvisionnement intégré au système informatisé SIMON. Les acheteurs au sein de chacune des unités d'affaires sont responsables de procéder aux achats en biens et en services requis et de créer au système informatisé SIMON les bons de commande afférents. Le processus d'approvisionnement qui était en vigueur au moment de nos travaux d'audit s'articule tel qu'il est décrit au diagramme 1.

**Diagramme 1 – Processus d'approvisionnement en vigueur en septembre 2014**



Ce processus d'approvisionnement peut varier d'une unité d'affaires à l'autre et même d'une division à l'autre, mais de façon générale et comme présenté au diagramme 1, il démarre par la formulation d'un besoin par un intervenant de l'unité d'affaires (le « demandeur ») au moyen d'un formulaire interne. Cette demande d'achat, dont la dépense aura préalablement été approuvée par un supérieur, est reçue par l'acheteur désigné. Avant l'émission du bon de commande, l'acheteur doit vérifier si une entente d'achat existe pour le produit en question avant de rechercher sur le marché un autre fournisseur en mesure de fournir le produit désiré. L'acheteur procède par la suite à la création du bon de commande en saisissant dans le système informatisé SIMON l'ensemble des informations relatives à l'achat tel que : la description du produit, le code de l'article, le prix, la quantité désirée, le nom du fournisseur et, s'il y a lieu, le numéro de l'entente d'achat correspondante. Un responsable désigné, conformément aux règles de délégations de pouvoir, approuve ensuite le bon de commande après avoir procédé à la vérification de certains éléments (p. ex. l'approbation préalable de la dépense, l'imputation budgétaire). En fin de parcours, l'acheteur achemine le bon de commande au fournisseur sélectionné.

Soulignons à ce stade l'importance de saisir, le cas échéant, le numéro de l'entente d'achat correspondant au bien ou au service à commander dans le champ réservé à cet effet au moment de la création du bon de commande. En effet, c'est en fonction du lien ainsi créé entre le bon de commande et l'entente d'achat existante qu'il pourra ultérieurement être possible de générer, à partir des bases de données soutenant le système informatisé SIMON, des rapports de gestion permettant d'effectuer le suivi de la consommation réelle au moyen des ententes d'achat négociées.

Dans le présent rapport d'audit, nous examinerons, dans un premier temps, la mesure avec laquelle les outils mis à la disposition du Service de l'approvisionnement lui permettent d'assurer le suivi de l'utilisation des ententes d'achat par les unités d'affaires de la Ville et d'en rendre compte. Dans un deuxième temps, nous examinerons les mécanismes utilisés en vue de diffuser auprès des acheteurs, les ententes d'achat en vigueur. Finalement, nous évaluerons la mesure avec laquelle certains aspects du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » pourront contribuer à favoriser l'utilisation des ententes d'achat conformément aux orientations de la *Politique d'approvisionnement*.

## 4.1. Suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes

### 4.1.A. Contexte et constatations

Bien que les responsabilités entourant l'utilisation des ententes d'achat soient partagées entre le Service de l'approvisionnement et les différentes unités d'affaires de la Ville, il demeure que la *Politique d'approvisionnement* de la Ville reconnaît la responsabilité du Service de l'approvisionnement de solliciter les marchés et de conclure auprès des fournisseurs des ententes d'achat répondant aux besoins de la communauté. Les arrondissements et les services centraux ont pour leur part l'obligation de se procurer les biens et les services nécessaires à leurs opérations au moyen des ententes d'achat négociées.

Ces responsabilités conférées au Service de l'approvisionnement commandent la mise en place de mécanismes et d'outils de suivi et de contrôle, voire l'établissement d'indicateurs de performance permettant d'évaluer périodiquement que les stratégies d'approvisionnement instaurées sont efficaces et d'identifier les sources d'amélioration potentielles, notamment en ce qui a trait à l'utilisation des ententes d'achat en vigueur.

Ultimement, des mécanismes de reddition de comptes doivent être prévus au regard des résultats obtenus, en vue d'en permettre l'évaluation par rapport aux objectifs fixés et de servir d'appui pour une prise de décision éclairée.

Cela dit, nos travaux d'audit ont d'abord été orientés vers l'examen des outils utilisés par le Service de l'approvisionnement pour lui permettre d'évaluer la mesure avec laquelle les ententes d'achat étaient effectivement utilisées par les unités d'affaires. Nous avons également voulu apprécier la teneur des mécanismes de reddition de comptes afférents.

De façon plus ciblée, nous avons ensuite cherché à évaluer dans quelle mesure certains arrondissements se prévalaient des ententes d'achat en vigueur dans le cadre de la gestion de leurs opérations. Pour ce faire, nous avons sélectionné les trois arrondissements suivants : l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, l'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie et l'arrondissement de Saint-Laurent. Par ailleurs, nous avons procédé à la sélection d'un échantillon de trois catégories de biens susceptibles d'être utilisés par la plupart des unités d'affaires de la Ville, soit : les « mélanges bitumineux » utilisés pour la réfection de la chaussée, le « chlore » utilisé pour la désinfection de l'eau des piscines publiques et les « fournitures de bureau et papeterie » nécessaires dans le cours normal des opérations. Pour ces trois types de biens, 11 ententes d'achat en vigueur en 2013 et 10 en 2014 ont pu être repérées (voir le tableau 1).

**Tableau 1 – Nombre d'ententes d'achat en vigueur en 2013 et 2014 pour les biens échantillonnés**

	2013	2014 <sup>[a]</sup>
Mélanges bitumineux	4	3
Chlore	5	5
Fournitures de bureau et papeterie	2	2
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>10</b>

<sup>[a]</sup> Les ententes d'achat pour les fournitures de bureau et papeterie étaient les mêmes en 2013 et en 2014. Toutefois, pour les autres biens de notre sélection, les ententes d'achat de l'année 2014 étaient de nouvelles ententes conclues par rapport à celles de 2013.

Ainsi, nous avons, dans un premier temps, été informés que le Service de l'approvisionnement dispose de rapports de gestion en vue d'effectuer l'analyse de la consommation en biens et en services effectuée par les unités d'affaires de la Ville au moyen des ententes d'achat. Certains de ces rapports sont standardisés et peuvent être générés en temps réel à partir du système informatisé SIMON, alors que d'autres rapports spécifiques peuvent être générés sur demande à partir de la base de données « Bureau d'affaires<sup>7</sup> ».

En vue d'évaluer la mesure avec laquelle les ententes d'achat ciblées par nos travaux d'audit étaient utilisées par les trois arrondissements sélectionnés, nous avons initialement voulu examiner les informations apparaissant aux rapports de gestions standardisés du système informatisé SIMON. Cependant, les intervenants de la Division de l'acquisition de biens et services nous ont prévenus que ces rapports leur étaient de peu d'utilité étant donné qu'ils ne présentaient pas un portrait fidèle et intégral de la consommation réelle effectuée par les unités d'affaires au moyen des ententes d'achat. De l'avis des personnes rencontrées, le caractère incomplet du portrait présenté à ces rapports émane du manque de rigueur avec laquelle les données sont saisies au système informatisé SIMON, en l'occurrence, au moment de l'enregistrement des bons de commande par les acheteurs au sein des unités d'affaires. En effet, au moment de la saisie d'un bon de commande, il appert que le champ réservé à l'inscription du numéro de l'entente d'achat n'est pas obligatoire et que, de ce fait, il pourrait ne pas être complété par les utilisateurs. Conséquemment, les biens ou les services à commander n'étant pas systématiquement liés aux ententes d'achat correspondantes, il devient très difficile de recenser l'ensemble des achats effectués au moyen des ententes d'achat négociées, ce qui réduit d'autant l'utilité des rapports de gestion produits. À cet effet, nous remarquons d'ailleurs que les rapports standardisés du système

<sup>7</sup> Le *Bureau d'affaires* est une base de données informatique organisée en entrepôt, dans laquelle sont répertoriées les données de l'application SIMON. Cette base de données produit des rapports de gestion et d'exploitation sur mesure en fonction des besoins spécifiques de l'utilisateur. (Source : site intranet du Service de l'approvisionnement).

informatisé SIMON, lesquels sont accessibles sur le site intranet du Service de l'approvisionnement, indiquent clairement la note suivante : « L'intégrité de l'information de ce rapport est fonction de l'utilisation correcte de SIMON au niveau de la liaison des bons de commande aux ententes d'achat. »

Non seulement les bons de commande ne sont pas systématiquement liés à une entente d'achat, il nous est également mentionné que dans d'autres cas, ils sont liés par erreur à des ententes auxquelles ils ne correspondent pas, ce qui affecte également la fiabilité des rapports produits.

Nous avons par la suite cherché à obtenir auprès de la Division des pratiques d'affaires une extraction de données plus fiables présentant les achats effectués en 2013 et 2014 au moyen des ententes d'achat sélectionnées. Toutefois, les représentants rencontrés n'ont pu que confirmer qu'étant donné le problème lié à la saisie des bons de commande, il serait impossible d'obtenir un portrait exhaustif et fiable des achats effectués au moyen de celles-ci.

De plus, les intervenants rencontrés au sein de cette même division nous informent que les extractions générées à partir de la base de données, au regard de l'utilisation des ententes d'achat, présentent des champs de données dont ils ne sont pas en mesure d'en définir précisément la signification et qui, par conséquent, portent à interprétation. Par exemple, on trouve des champs qui seraient issus de calculs programmés au système, qui sont inconnus des représentants de la Division des pratiques d'affaires. De ce fait, il est pour le moins ardu de produire des rapports de gestion répondant parfaitement aux besoins des utilisateurs.

En l'absence d'outils de gestion fiables, il devient très difficile pour le Service de l'approvisionnement d'assurer une vigie des achats des unités d'affaires, que ceux-ci soient effectués par le biais des ententes d'achat ou hors ententes. Ces lacunes relevées précédemment affectent inévitablement la fiabilité des rapports produits et ont assurément un effet sur les analyses et les décisions qui pourraient en résulter. Cela est d'autant plus préoccupant que la Division des pratiques d'affaires affirme produire régulièrement des rapports à la demande des gestionnaires.

Dans les circonstances, lorsqu'il doit répondre à des demandes particulières provenant de la haute direction, un chef de division rencontré au Service de l'approvisionnement affirme n'avoir très souvent d'autres choix que de compléter le portrait en effectuant une recherche et une compilation manuelle des transactions d'achats relatives à un bien particulier. Bien qu'elle soit très laborieuse et qu'elle ne soit pas nécessairement exhaustive, cette recherche parmi des milliers de transactions enregistrées au système informatisé SIMON s'avère, dans

bien des cas, le seul moyen permettant aux intervenants d'établir un portrait de la consommation un peu plus représentatif de la réalité. Néanmoins, une des limites de la fiabilité du portrait ainsi établi réside dans le fait que la recherche se base notamment sur le descriptif des biens inscrits au moment de la création du bon de commande, alors que celui-ci n'est pas toujours suffisamment clair ou détaillé et qu'il est parfois inadéquat.

Considérant le manque de fiabilité des rapports de gestion pouvant être générés par le système informatisé SIMON, afin d'assurer le suivi des ententes d'achat dont ils sont responsables, certains agents d'approvisionnement au sein de la Division de l'acquisition de biens et services affirment se référer davantage aux rapports de consommation en provenance des fournisseurs. À certains égards, ces rapports de consommation constituent, certes, un moyen accessoire permettant de suivre dans son ensemble l'évolution des achats effectués au moyen d'une entente d'achat en particulier, ou encore de déterminer la nature des biens les plus fréquemment achetés par les unités d'affaires au sein de celle-ci. Toutefois, par ce seul moyen, l'ampleur des achats effectués hors ententes par les unités d'affaires demeure une donnée inconnue qu'il est, à notre avis, impératif pour le Service de l'approvisionnement de connaître afin de pouvoir en rechercher les causes et prendre action conséquence (p. ex. les produits de l'entente ne répondent pas aux besoins des utilisateurs, une méconnaissance des ententes d'achat existantes, l'inexistence d'une entente d'achat concernant un besoin récurrent de la part des unités d'affaires).

À la lumière de ces constatations et dans l'objectif d'évaluer si les trois arrondissements ciblés par nos travaux d'audit se prévalaient des ententes d'achat concernant les trois biens sélectionnés (mélanges bitumineux, chlore et fournitures de bureau et papeterie), nous avons procédé à une extraction de données à partir du système informatisé SIMON. L'extraction visait à recenser, pour les années 2013 et 2014, l'ensemble des achats comptabilisés dans les livres de la Ville au regard des postes de dépenses comptables (objets et sous-objets de dépenses) correspondant spécifiquement aux trois types de biens de notre échantillon. L'objectif était d'évaluer dans quelle proportion les achats enregistrés aux postes de dépenses pour ces biens avaient été réalisés auprès de fournisseurs autres que ceux avec lesquels la Ville avait conclu une entente d'achat.

De prime abord, cette démarche a révélé certaines lacunes concernant les transactions comptabilisées dans les livres. Notamment, nous avons constaté que la dépense afférente aux achats effectués n'était pas toujours imputée au poste de dépense comptable approprié, conformément au plan comptable de la Ville. À titre d'exemple, nous avons constaté que :

- des dépenses relatives à l'achat de mobilier étaient enregistrées dans le poste « fournitures de bureau et papeterie »;

- l'achat de chlore était imputé au poste de dépense intitulé « produits d'entretien » au lieu d'être comptabilisé au poste « produits chimiques – chlore » spécifiquement prévu à cette fin.

De plus, nous remarquons non seulement que l'imputation comptable n'est pas uniforme d'une unité d'affaires à l'autre pour un même type d'achat, mais également que certaines unités d'affaires utilisent des comptes généraux pour enregistrer des dépenses de natures différentes. Dans ces circonstances, il se serait avéré trop laborieux d'isoler les transactions d'achats concernant les biens visés par notre audit puisque, tel que nous en avons fait état précédemment, il arrive que les transactions comptabilisées ne fournissent pas un niveau de détail suffisant pour établir précisément de quoi il s'agit. Cela dit, les résultats de l'extraction de données que nous avons effectuée ne se sont pas révélés concluants.

Il demeure néanmoins que les représentants rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement affirment être au fait de diverses situations survenues leur ayant permis de constater des dérogations de la part de certaines unités d'affaires. De leur côté, les unités d'affaires justifient la nécessité d'effectuer parfois leurs achats hors ententes pour les raisons suivantes :

- Les ententes conclues ne répondent pas toujours à leurs besoins et ils achètent légitimement leurs biens auprès d'un fournisseur avec lequel la Ville n'a pas d'entente;
- Les délais de livraison sont trop longs dans des situations nécessitant un approvisionnement en urgence.

En somme, étant donné les lacunes inhérentes à la saisie des informations au système informatisé SIMON, force a été de constater que le Service de l'approvisionnement n'était pas en mesure d'établir un portrait exhaustif et fiable illustrant dans quelle mesure les unités d'affaires de la Ville se prévalent des ententes d'achat négociées pour effectuer leurs achats. De surcroît, au regard de l'utilisation des ententes d'achat négociées, nous constatons qu'aucun indicateur de performance n'a été prévu et qu'aucun mécanisme de reddition de comptes ne s'exerce périodiquement en vue d'évaluer, tel qu'il se devrait, l'efficacité des stratégies d'approvisionnement instaurées. Selon les informations obtenues des personnes rencontrées, il appert que la reddition de comptes s'exerce davantage de manière informelle ou en fonction de demandes particulières.

Dans les circonstances, nous croyons, d'une part, qu'il pourrait être opportun d'évaluer la possibilité d'apporter les modifications qui s'imposent au système informatisé SIMON de façon à rendre obligatoire, au moment de l'enregistrement d'un bon de commande, la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat correspondante (aucun champ facultatif). À titre d'exemple, en l'absence d'une entente

négociée pour le bien à commander, le système pourrait prévoir l'obligation de saisir un code ou un libellé indiquant cet état de fait. Cela permettrait à tout le moins de restreindre l'occurrence des situations où un champ vide est attribuable à un oubli de la part de l'acheteur. De cette manière, au moment d'extractions de données au système, le Service de l'approvisionnement pourrait ainsi plus facilement isoler les cas où les unités d'affaires ont saisi une information signifiant un achat hors ententes et entreprendre les analyses permettant d'identifier les raisons justifiant les résultats obtenus (p. ex. l'entente existante ne répond pas au besoin, dérogation volontaire de la part de l'acheteur).

D'autre part, nous sommes également d'avis qu'autant le Service de l'approvisionnement que chacune des unités d'affaires devront prendre les mesures nécessaires pour rappeler aux intervenants en approvisionnement leur obligation, conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville, d'utiliser les ententes d'achat négociées et d'être plus vigilants au regard de la comptabilisation de la dépense au poste approprié conformément au plan comptable de la Ville.

#### 4.1.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour disposer de rapports de gestion exhaustifs et fiables en vue qu'il puisse assurer la vigie du respect de l'utilisation des ententes d'achat en vigueur et en rendre compte périodiquement en fonction des indicateurs de performance qu'il aura établis. Il devra, notamment à cette fin :**

- **évaluer la possibilité d'apporter des modifications au système informatisé SIMON, afin de rendre obligatoire la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat concernée au moment de la création d'un bon de commande;**
- **clarifier la signification des champs de données présents aux bases de données du système informatisé SIMON, afin d'éviter une interprétation erronée des informations apparaissant aux rapports de gestion produits et d'être en mesure de générer des rapports répondant adéquatement aux besoins des gestionnaires.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Une demande de changement est en analyse pour évaluer la possibilité d'apporter des modifications au système informatisé SIMON, afin de rendre obligatoire la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat concernée lors de la création d'un bon de commande.*

*Cette demande de changement permettra de saisir le numéro de l'entente si disponible, ou de saisir une des deux options possibles : soit il n'y a pas d'entente*

d'achat, soit l'unité requérante considère que l'entente d'achat ne comble pas leurs besoins ponctuels. (**Échéancier prévu : juin 2016**)

Un travail de révision des rapports du bureau d'affaires a été initié à la fin 2014. La Division des pratiques d'affaires a commencé à revoir certains rapports prioritaires, reliés aux consommations sur les ententes d'achat incluant la clarification de certains champs. Par ailleurs, la base de la qualité de l'information dépend de la bonne saisie des données dans le système. Un effort important de formation a été fait en 2014 et est poursuivi en 2015. De plus, des changements de structure sont prévus en 2015 pour renforcer le volet de la formation auprès des utilisateurs. Avec une meilleure connaissance, les utilisateurs seront mieux équipés pour rentrer la bonne information dans le système. (**Échéancier prévu : juin 2016**)

#### 4.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement ainsi qu'aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonnette, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent, de prendre les mesures nécessaires pour rappeler à l'ensemble du personnel affecté aux achats l'importance :

- d'effectuer les achats de biens ou de services au moyen des ententes d'achat en vigueur et de s'assurer de lier systématiquement les bons de commande aux ententes d'achat correspondantes, afin que la Ville puisse bénéficier des avantages liés à l'utilisation des ententes d'achat conformément à la *Politique d'approvisionnement* adoptée;
- d'imputer l'achat au poste de dépenses approprié conformément au plan comptable de la Ville, de manière à assurer une présentation fidèle des résultats financiers, de permettre l'analyse des consommations réelles par nature de biens ainsi que l'analyse de la progression des coûts.

Réponses des unités d'affaires :

##### **SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT**

*Préparer en coordination avec les arrondissements Mercier–Hochelaga–Maisonnette, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent un plan de communication afin de renforcer :*

- *la bonne utilisation des procédures d'affaires pour effectuer les achats de biens ou de services au moyen des ententes d'achat en vigueur, si disponible, et de s'assurer de lier systématiquement les bons de commande aux ententes d'achat correspondantes.*

*Cette démarche doit inclure le renforcement de la bonne utilisation des catégories d'achat pour permettre l'analyse des consommations réelles par nature de biens.*

- *En coordination avec le Service des finances, la Direction de la comptabilité et des informations financières, renforcer la bonne imputation comptable des achats au poste de dépenses approprié conformément au plan comptable de la Ville, de manière à assurer le mieux possible une présentation fidèle des résultats financiers ainsi que l'analyse de la progression des coûts. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Une note sera envoyée avant la fin du mois d'avril à tout le personnel concerné de l'arrondissement afin de s'assurer :*

- *qu'ils effectueront les achats de biens ou de services au moyen des ententes d'achat en vigueur et de s'assurer de lier systématiquement les bons de commande aux ententes d'achat correspondantes, afin que la Ville puisse bénéficier des avantages liés à l'utilisation des ententes d'achat conformément à la Politique d'approvisionnement adoptée;*
- *qu'ils imputeront l'achat au poste de dépenses approprié conformément au plan comptable de la Ville, de manière à assurer une présentation fidèle des résultats financiers, de permettre l'analyse des consommations réelles par nature de biens ainsi que l'analyse de la progression des coûts;*

*Un suivi sera fait par la suite. (Échéancier prévu : mai 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

*Rédaction et diffusion d'une note interne destinée à l'ensemble du personnel concerné par la problématique (les acheteurs, les contremaîtres et les gestionnaires de premier niveau). (Échéancier prévu : avril 2015)*

*Organisation d'une rencontre de sensibilisation avec les préposées au soutien administratif et la chef de section – soutien général. (Échéancier prévu : mai 2015)*

*Procéder à des contrôles aléatoires sur une base trimestrielle à partir de la liste des bons de commande récemment approuvés afin de détecter les écarts et assurer un encadrement et une formation adéquats des employés affectés aux achats. (Échéancier prévu : mai 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT**

*Nous procéderons à l'identification des personnes affectées aux achats, nous transmettrons un message provenant de la Division des ressources financières et matérielles, nous diffuserons un message sur l'Intranet et nous sensibiliserons les équipes.*

*Le directeur des Services administratifs informera les directeurs à la table de direction. Ces derniers rencontreront les chefs de division qui eux rencontreront leurs équipes respectives. (Échéancier prévu : mai 2015)*

Dans un autre ordre d'idée, ces lacunes observées concernant la non-liaison d'un bon de commande à l'entente d'achat correspondante et aux erreurs d'imputation de la dépense au poste comptable approprié, nous ont également amenés à nous interroger quant aux répercussions qu'elles pouvaient avoir au regard des obligations réglementaires du Service de l'approvisionnement de divulguer au SÉAO l'ensemble des informations liées au contrat adjudgé en faveur du fournisseur de l'entente d'achat.

En effet, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, de nouvelles dispositions législatives ont été introduites à la *Loi sur les cités et villes*<sup>8</sup> en ce qui a trait à l'obligation pour la Ville de publier dans le site du SÉAO approuvé par le gouvernement du Québec la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense d'au moins 25 000 \$. De plus, des renseignements ayant trait, entre autres, à l'objet et au prix du contrat, au nom de l'adjudicataire ou au montant de la dépense prévue, la Ville a l'obligation de publier au SÉAO le montant total de la dépense réellement faite, et ce, dès la fin de l'exécution d'un contrat.

Rappelons que la Division des pratiques d'affaires du Service de l'approvisionnement est l'unité administrative responsable des publications devant être effectuées au SÉAO. Afin de valider la conformité et l'intégralité des informations devant être publiées, nous avons ciblé, parmi notre échantillon, les ententes d'achat ayant été conclues après avril 2011, mais qui sont arrivées à échéance avant le 31 décembre 2014. Nous avons ainsi identifié quatre ententes d'achat concernant les « mélanges bitumineux » et cinq ententes d'achat pour le « chlore », pour un total de neuf ententes d'achat.

Notre examen du SÉAO révèle que les renseignements relatifs aux appels d'offres de chacun des neuf contrats sous-jacents aux ententes d'achat conclues ont effectivement été publiés au SÉAO, mais que le montant total des dépenses réelles faites au terme des cinq contrats relatifs au « chlore » n'a pas été divulgué. À notre avis, le Service de l'approvisionnement doit prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations législatives.

---

<sup>8</sup> RLRQ, chapitre C-19, article 477.5.

#### 4.1.D. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'approvisionnement, afin qu'il puisse se conformer à ses obligations législatives, de prendre les dispositions requises pour être en mesure de publier dans le Système électronique d'appel d'offres le montant des dépenses réelles faites au terme des contrats sous-jacents aux ententes d'achat conclues.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Toutes les unités d'affaires qui achètent par l'entremise des ententes d'achat doivent compiler leur consommation afin de pouvoir consolider cette information (il est présentement impossible de la compiler directement à partir du système intégré). Un document sera réalisé et diffusé auprès des unités d'affaires afin qu'elles sachent exactement quoi compiler et à qui transmettre l'information. Le Service de l'approvisionnement consolidera ensuite l'information et la publiera dans le SÉAO. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

*Un suivi sera effectué par le responsable de l'entente d'achat auprès des unités d'affaires qui utilisent l'entente afin d'avoir l'information de consommation de chaque unité d'affaires. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

*Une vérification annuelle sera réalisée par la Division des pratiques d'affaires afin de déterminer les contrats dont la dépense finale n'est pas compilée (une fois l'entente d'achat échue). Cette information sera donnée à la Division des acquisitions afin qu'elle puisse en faire le suivi adéquat. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

## 4.2. Mécanisme de diffusion des ententes d'achat en vigueur

Afin de favoriser l'atteinte des objectifs sous-jacents à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville, visant notamment à faire profiter la collectivité des économies générées par le regroupement des achats, il est entendu que le Service de l'approvisionnement doit mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour que les intervenants concernés au sein des différentes unités d'affaires soient systématiquement informés de l'existence des ententes d'achat en vigueur.

Au sein du Service de l'approvisionnement, la responsabilité de faire connaître les ententes d'achat incombe aux agents d'approvisionnement relevant de la Division de l'acquisition de biens et services. Pour ce faire, ces derniers utilisent actuellement deux moyens, soit : la diffusion de bulletins d'information appelés « Info-achats » et un moteur de recherche informatisé permettant de repérer les ententes d'achat en vigueur, lequel est accessible par le site intranet du Service de l'approvisionnement.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure les acheteurs désignés au sein des arrondissements sélectionnés étaient adéquatement informés de l'existence des ententes d'achat. Nous avons d'abord examiné la question des bulletins « Info-achats » diffusés, pour ensuite examiner dans quelle mesure le moteur de recherche permettait aux unités d'affaires de repérer l'existence d'une entente d'achat concernant les biens ou les services à commander.

## 4.2.1. Bulletins « Info-achats »

### 4.2.1.A. Contexte et constatations

Selon les responsables rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement, il est attendu que tous les intervenants impliqués dans le processus d'achat soient systématiquement informés de l'entrée en vigueur de chaque nouvelle entente d'achat conclue au moyen de la diffusion des bulletins « Info-achats ». Pour ce faire, les agents d'approvisionnement de la Division de l'acquisition de biens et services doivent, pour chaque nouvelle entente d'achat, remplir un formulaire de demande de diffusion et le transmettre au responsable assigné à la transmission par courriel des bulletins « Info-achats ».

Ainsi, pour les ententes d'achat en vigueur en 2014 à l'égard des biens de notre sélection, nos travaux d'audit ont consisté à rechercher la diffusion d'un bulletin « Info-achats ». Nos recherches ont permis d'obtenir l'évidence que l'ensemble des ententes d'achat concernant les « mélanges bitumineux » et les « fournitures de bureau et papeterie » ont bien fait l'objet de bulletins « Info-achats ». Toutefois, pour les cinq ententes d'achat en vigueur en 2014 relativement au « chlore », nous n'avons retracé la diffusion d'un bulletin « Info-achats » que pour l'une d'elles. À cet effet, l'agent d'approvisionnement responsable de ces ententes affirme ne pas produire systématiquement une demande de diffusion pour chaque nouvelle entente d'achat conclue. À notre avis, il est impératif que toutes les nouvelles ententes d'achat soient systématiquement communiquées à l'ensemble des intervenants concernés au sein des unités d'affaires de la Ville, afin d'atténuer les risques que les achats soient effectués hors ententes. À cet effet, un acheteur rencontré au sein de l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve confirme la concrétisation d'un tel risque, alors qu'en 2013, une portion des approvisionnements en « chlore » aurait été effectuée hors ententes, puisqu'il n'avait pas eu connaissance de l'existence d'une nouvelle entente d'achat négociée.

Étant donné ce constat, nous avons étendu notre analyse à l'ensemble des 92 ententes d'achat de biens et de services entrées en vigueur en 2014. Nous avons alors constaté que seules 31 ententes d'achat ont été communiquées au moyen de 18 bulletins « Info-achats » diffusés au cours de cette année. Nous ne pouvons que constater, malgré le fait que le

Service de l'approvisionnement s'attend à ce que ses agents d'approvisionnement interviennent dans le but d'assurer la diffusion des nouvelles ententes d'achat conclues au moyen des bulletins « Info-achats », que cela n'est pas systématiquement effectué. À notre avis, des mesures correctives s'imposent en cette matière, d'autant plus qu'à ces constats s'ajoutent d'autres observations mettant également en évidence des faiblesses qui existent au regard de la diffusion des ententes d'achat auprès des usagers des différentes unités d'affaires de la Ville.

En effet, dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons cherché à obtenir l'assurance que, lorsqu'ils étaient diffusés, les bulletins « Infos-achats » étaient bien reçus par l'ensemble des intervenants concernés. À cet effet, les personnes rencontrées au sein du Service de l'approvisionnement nous ont informés que les 25 listes de diffusion existantes (liste de courriels), dont celle servant à la transmission des bulletins « Info-achats », étaient en partie désuètes ou incomplètes. Aussi, bien que cette situation soit connue, il appert qu'aucune mesure corrective n'avait été entreprise au moment de nos travaux d'audit en vue de mettre ces listes de diffusion à jour.

Par ailleurs, il nous a également été mentionné qu'afin d'être inscrits à la liste de diffusion et ainsi être en mesure de recevoir les bulletins « Info-achats », les usagers concernés doivent volontairement s'y abonner et fournir leur adresse courriel par le site intranet du Service de l'approvisionnement. En cas de refus de s'abonner ou de l'entrée en poste d'un nouvel employé non avisé du mode de fonctionnement préconisé, cette façon de faire comporte inévitablement le risque que des personnes clés au sein des unités d'affaires ne soient pas informées de l'existence des ententes d'achat en vigueur. À cet égard, nous avons d'ailleurs pu constater que deux acheteurs de l'Arrondissement de Mercier–Hochelaga–Maisonnette ne recevaient pas les bulletins « Info-achats » puisqu'ils n'étaient pas inscrits à la liste de diffusion. Ces derniers nous ont même mentionné qu'ils ne connaissaient pas l'existence d'une telle procédure d'abonnement aux bulletins « Info-achats ». Également, un intervenant de l'arrondissement de Saint-Laurent confirme que bien qu'il ait connaissance de la diffusion des bulletins « Info-achats », il ne voit pas la nécessité de s'y abonner.

D'autres commentaires recueillis font aussi ressortir le fait que certains acheteurs au sein des unités d'affaires ne prennent pas nécessairement connaissance des bulletins « Info-achats » diffusés, soit parce qu'ils n'en perçoivent pas l'importance, soit parce qu'ils estiment ne pas être concernés par leur contenu. À titre d'exemple, il est légitime de penser qu'un acheteur au sein d'une unité de sports et de loisirs ne s'estime pas concerné par une entente d'achat visant l'achat de « mélanges bitumineux ». Pour cette raison, un des agents d'approvisionnement rencontré au sein de la Division de l'acquisition de biens et services mentionne qu'il communique directement par courriel avec les responsables au sein des

unités d'affaires concernées afin de s'assurer qu'ils ont bien pris connaissance des nouvelles ententes d'achat conclues. Pour sa part, le chef de la Division de l'acquisition de biens et services soutient qu'une telle pratique « volontaire » ne peut être attendue de l'ensemble des agents d'approvisionnement puisqu'il n'est pas aisé de maintenir une liste de diffusion à jour, tant en raison du roulement du personnel au sein des unités d'affaires que du nombre fort considérable de types de biens faisant l'objet d'une entente d'achat. C'est pourquoi une diffusion généralisée à l'ensemble des intervenants concernés au sein de la Ville est préconisée.

Néanmoins, l'ensemble de ces constats soulève des questionnements quant à l'efficacité des mécanismes de diffusion actuellement instaurés par le Service de l'approvisionnement, en vue de favoriser l'acquisition de biens et de services nécessaires aux opérations des unités d'affaires au moyen des ententes d'achat conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

Dans les circonstances, nous sommes d'avis que le Service de l'approvisionnement aurait tout avantage à réévaluer ses façons de faire. Notamment, nous croyons que la diffusion ciblée des bulletins « Info-achats » auprès des personnes directement concernées (p. ex. les détenteurs d'une licence d'achat au système informatisé SIMON pour l'acquisition des biens ou des services faisant l'objet d'une entente d'achat devraient être une option à reconsidérer, et ce, plus particulièrement pour les ententes d'achat visant des produits spécifiques (p. ex. le « chlore ») et dont la consommation n'est pas généralisée (p. ex. les « fournitures de bureau et papeterie »). Cela contribuerait, du moins en partie, à atténuer les risques que les intervenants concernés au sein des différentes unités d'affaires se désintéressent des bulletins « Info-achats » diffusés, alors qu'ils sont déjà largement sollicités par la réception d'une multitude d'informations communiquées par courriel.

#### 4.2.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement d'apporter les correctifs qui s'imposent au processus de diffusion des bulletins « Info-achats ». Notamment, en :

- réévaluant ses façons de faire, de sorte que la diffusion des bulletins « Info-achats » soit plus ciblée et dirigée vers les intervenants au sein des unités d'affaires directement concernés par l'entrée en vigueur d'une nouvelle entente d'achat;
- s'assurant, par le biais d'une directive, que chacun de ses agents d'approvisionnement procède systématiquement à la diffusion d'un bulletin « Info-achats » à la suite de la conclusion d'une nouvelle entente d'achat comme il avait été prévu;
- s'assurant périodiquement que les listes de diffusion des bulletins « Info-achats » sont complètes et à jour;
- réitérant auprès des responsables des achats au sein des différentes unités d'affaires l'importance de s'inscrire aux listes de diffusion des bulletins « Info-achats »;

et ce, en vue de s'assurer de rejoindre tous les intervenants concernés, au moment approprié lorsqu'une nouvelle entente d'achat a été conclue.

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Concevoir et déployer des procédures d'affaires pour atteindre la maturité dans la gestion des ententes d'achats, notamment en ce qui concerne la communication avec la clientèle pendant tout le cycle de vie d'une entente d'achat. (Échéancier prévu : juin 2016)*

*Une directive pourrait être déployée pour renforcer l'utilisation des procédures, si la direction du Service de l'approvisionnement le juge pertinent. (Échéancier prévu : juin 2016)*

*Renforcer les activités de communication avec un responsable des communications qui fera l'identification et le suivi effectif des listes de diffusion avec le public cible concerné (les intervenants au sein des unités d'affaires directement concernées par l'entrée en vigueur d'une nouvelle entente d'achat). (Échéancier prévu : juin 2016)*

*Réitérer auprès des responsables des achats au sein des différentes unités d'affaires l'importance de s'inscrire dans les listes de diffusion des bulletins « Info-achats »; (Échéancier prévu : juin 2016)*

#### 4.2.1.C. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent de s'assurer que tous les intervenants concernés au sein de leur unité d'affaires :**

- **soient inscrits aux listes de diffusion des bulletins « Info-achats »;**
- **prennent connaissance de l'ensemble des bulletins « Info-achats » qui leur sont transmis par le Service de l'approvisionnement;**

**et ce, afin de favoriser la consommation au moyen des ententes d'achat en vigueur conformément aux exigences de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.**

**Réponses des unités d'affaires :**

##### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Une note sera envoyée avant la fin du mois d'avril à tout le personnel concerné de l'arrondissement afin de s'assurer qu'ils :*

- *soient inscrits aux listes de diffusion des bulletins « Info-achats »;*
- *prennent connaissance de l'ensemble des bulletins « Info-achats » qui leur sont transmis par le Service de l'approvisionnement;*

*et ce, afin de favoriser la consommation au moyen des ententes d'achat en vigueur conformément aux exigences de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.*

*Un suivi sera fait par la suite. (Échéancier prévu : mai 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

*Inscription systématique de tous les intervenants concernés (les acheteurs, les contremaîtres et les gestionnaires de premier niveau) à la liste de diffusion du bulletin « Info-achats ». Cette inscription sera effectuée par la Direction des relations avec les citoyens, des Services administratifs et du greffe pour l'ensemble des unités d'affaires de l'arrondissement. (Échéancier prévu : avril 2015)*

*Diffusion d'une note interne à l'attention des intervenants concernés afin de souligner l'importance de prendre connaissance des développements relatifs aux ententes d'achat. (Échéancier prévu : avril 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT**

*Nous procéderons à l'identification des intervenants, nous transmettrons un message de la Division des ressources financières et matérielles, nous diffuserons le message sur l'Intranet, nous sensibiliserons les équipes. Le directeur des Services administratifs informera les directeurs à la table de direction. Ces derniers rencontreront les chefs de division qui eux rencontreront leurs équipes respectives. (Échéancier prévu : mai 2015)*

## 4.2.2. Moteur de recherche

### 4.2.2.A. Contexte et constatations

Comme autre moyen visant à informer les usagers de l'existence des ententes d'achat en vigueur, le Service de l'approvisionnement met à la disposition des unités d'affaires de la Ville un moteur de recherche, lequel est, entre autres, accessible par son site intranet. Tous les intervenants, dans les arrondissements comme dans les services centraux, peuvent y accéder.

Cet outil permet de procéder à des recherches :

- par mots-clés (p. ex. Chlore, Mélanges bitumineux ou Fournitures de bureau et papeterie);
- par catégories de produits (p. ex. Énergie et produit chimique, Travaux publics et aménagements extérieurs, Matériels de bureau ou Papeterie et imprimerie);
- ou encore en inscrivant directement le numéro de l'entente d'achat.

Le résultat de la recherche permet ainsi d'obtenir et de consulter la liste des ententes d'achat en vigueur pour les biens ou les services à commander.

Afin d'évaluer la mesure par laquelle ce moteur de recherche permet aux intervenants de trouver les ententes d'achat en vigueur correspondant à leurs besoins, nous avons procédé par mots-clés à la recherche des ententes d'achat concernant les biens ayant été l'objet de nos travaux d'audit, soit : le « chlore », les « mélanges bitumineux » et les « fournitures de bureau et papeterie ». Nous nous attendions à ce que le résultat de chacune des recherches ainsi effectuées nous présente la liste des 10 ententes en vigueur en 2014 dont nous avons pris connaissance. Comme il est présenté dans le tableau 2, le moteur de recherche indiquait qu'il n'existait aucune entente.

**Tableau 2 – Repérage par mots-clés au moteur de recherche des ententes d'achat en vigueur en 2014 pour les biens échantillonnés**

	Mélanges bitumineux	Chlore	Fournitures de bureau et papeterie
Nombre réel d'ententes d'achat en vigueur en 2014 <sup>[a]</sup>	3	5	2
Résultat du moteur de recherche	0	0	0

<sup>[a]</sup> Informations issues d'un inventaire fourni par le Service de l'approvisionnement.

Les intervenants rencontrés au Service de l'approvisionnement nous informent que le moteur de recherche n'est effectivement pas convivial et qu'il est même parfois difficile de repérer une entente d'achat au moyen de cet outil advenant que la recherche soit lancée en utilisant un mot-clé ne figurant pas dans le libellé de l'entente. En effet, le libellé des ententes d'achat, tel que créé par les agents d'approvisionnement de la Division de l'acquisition de biens et services, détermine la facilité avec laquelle l'entente pourra subséquentement être repérée par le moteur de recherche. À titre d'exemple, le libellé de l'une des ententes d'achat pour le chlore est le suivant : « Fourniture et livraison d'hypochlorite de sodium 12 %, en vrac ». Ainsi, en faisant la recherche avec le mot « chlore », le moteur de recherche indique qu'aucune entente n'a été trouvée. Dans les circonstances, nous ne pouvons que constater qu'un résultat de recherche infructueux obtenu à partir du moteur de recherche pourra inévitablement induire l'acheteur à conclure qu'aucune entente d'achat n'existe pour le bien ou le service recherché, alors que ce n'est pas le cas.

Étant donné la variété considérable de biens ou de services pouvant être requis dans le cours normal de la réalisation de leurs activités quotidiennes, le moteur de recherche s'avère un outil indispensable aux unités d'affaires pour leur permettre de savoir rapidement s'il existe ou non une entente d'achat. Cet outil de recherche doit être convivial et de fournir une information exacte afin de tendre à favoriser que les acquisitions de biens et de services soient effectuées au moyen des ententes d'achat négociées, tel que le préconise la Ville par le biais de sa *Politique d'approvisionnement*.

#### 4.2.2.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour que le moteur de recherche mis à la disposition des unités d'affaires de la Ville puisse permettre d'identifier aisément les ententes d'achat en vigueur, de manière à favoriser une plus grande utilisation de celles-ci par l'ensemble des unités d'affaires et de permettre à la Ville de bénéficier des économies attendues.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Étant donné que la technologie du « Moteur de recherches d'ententes d'achat » serait proche de la fin de sa vie (désuétude), évaluer une utilisation accrue du moteur de recherche du module « Achat en ligne » de SIMON pour permettre l'identification de produits liés aux ententes d'achat et, si possible, orienter les requérants de l'ensemble des unités d'affaires vers les ententes contractuelles basées sur les catégories d'achat des ententes. (Échéancier prévu : juin 2016)*

### 4.3. Projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat »

#### 4.3.A. Contexte et constatations

Parmi les initiatives visant l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville, le Service de l'approvisionnement a entrepris la mise en œuvre d'un projet d'envergure, soit le projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat » (ci-après nommé « le projet »). Le projet vise notamment l'harmonisation des pratiques d'affaires en approvisionnement au sein de la Ville par l'implantation dans le système informatisé SIMON de différents modules faisant partie du volet intitulé « Approvisionnement avancé », dont le module « Achat en ligne ».

Les constats ayant guidé la mise en œuvre de ce projet sont notamment les suivants :

- Les licences d'achat détenues par les personnes émettrices de bons de commande au système étaient sous-utilisées par rapport au seuil cible<sup>9</sup> d'utilisation;
- Un nombre important de licences d'achat était consenti à des personnes qui n'avaient pas le bon profil en matière de formation, d'efficacité et de compétence pour procéder aux achats;
- Pour la fonction « approvisionnement », le système informatisé SIMON n'était pas exploité de manière à traiter l'information de façon optimale pour soutenir adéquatement la gestion et la prise de décision.

Afin de résoudre ces problèmes, une première phase de déploiement du projet, dont la planification et la préparation avaient été entreprises dès 2012, s'est effectuée de manière progressive entre septembre et décembre 2014 à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Cette première phase prévoyait l'implantation simultanée des mesures suivantes :

- La réduction du nombre de licences d'achat;
- L'harmonisation des processus d'approvisionnement;
- L'implantation du module « Achat en ligne<sup>10</sup> ».

Tout d'abord, considérant que non seulement les licences d'achat étaient sous-utilisées, mais également que la Ville était en situation de défaut puisque les droits d'utilisation<sup>11</sup> des licences n'avaient jamais été payés au fournisseur du système, le Service de

<sup>9</sup> Un seuil cible minimal de 650 bons de commande traités annuellement par détenteurs d'une licence d'achat au système informatisé SIMON, en comparaison d'une moyenne de 187 bons de commande qui étaient annuellement traités par chacun des détenteurs d'une licence d'achat selon les statistiques compilées pour les années 2011 et 2012.

<sup>10</sup> Le module « Achat en ligne » permet de créer, de gérer les demandes d'achat et d'effectuer la réception des achats.

<sup>11</sup> Chacune des licences d'achat engageait un coût de 20 000 \$ ainsi que 4 400 \$ de frais de services annuels.

l'approvisionnement estimait que leur nombre devait être réduit. Ainsi, de 830 licences qui avaient été recensées en 2010, il prévoyait réduire ce nombre à 200 avant la fin de l'année 2014. Cette réduction de 630 licences d'achat devait permettre d'éviter des frais s'élevant à 12,6 M\$ liés au paiement des droits ainsi que des frais annuels de 2,8 M\$ relatifs à la maintenance de ces licences d'achat sous-utilisées. L'inventaire des licences d'achat concernant les arrondissements visés par nos travaux d'audit ainsi que pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville est présenté dans le tableau 3.

**Tableau 3 – Inventaire des licences d'achat avant et après les démarches de réduction entreprises**

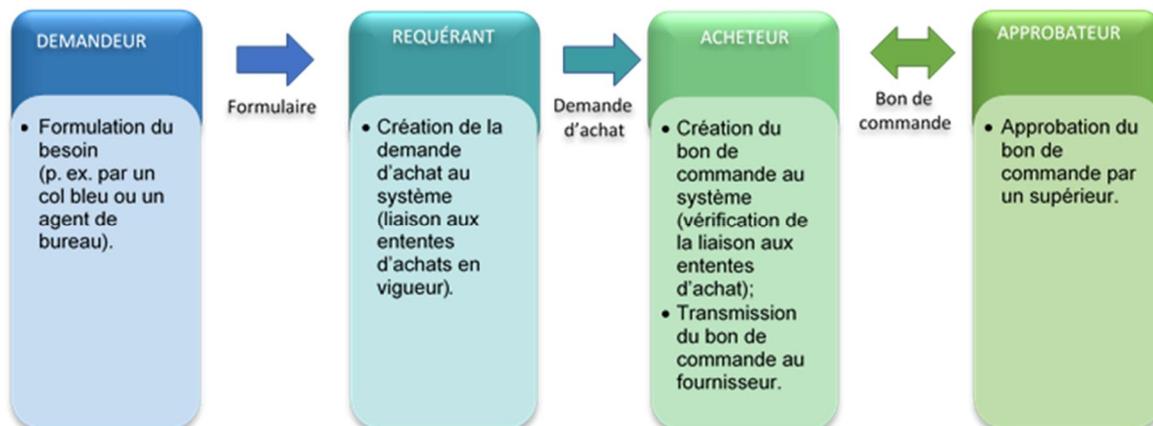
Unités d'affaires	Inventaire en 2010	Inventaire au 2 juin 2014	Inventaire en décembre 2014
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	n/r	27	3
Rosemont-La Petite-Patrie	n/r	17	3
Saint-Laurent	n/r	2	2
<b>Ensemble des unités d'affaires de la Ville</b>	<b>830</b>	<b>667</b>	<b>200</b>

n/r : Information non recherchée.

À la fin de décembre 2014, l'objectif pour la réduction des licences d'achat avait donc été atteint. De l'avis des gestionnaires rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement, cette réduction des licences concentre l'expertise d'achat au sein d'un bassin plus restreint d'acheteurs, ce qui permettra d'assurer un meilleur développement des compétences et, conséquemment, de favoriser les consommations au moyen des ententes d'achat en vigueur.

En second lieu, une harmonisation des processus d'achat au sein de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville s'avérait nécessaire afin d'optimiser l'utilisation des licences d'achat et d'instaurer les meilleures pratiques parallèlement à l'implantation du nouveau module « Achat en ligne ». Ainsi, en comparaison du fonctionnement qui prévalait avant la mise en œuvre du projet (voir le diagramme 1 présenté précédemment), la révision du processus d'approvisionnement introduit dorénavant une étape supplémentaire, soit l'intervention au système d'une personne agissant au titre de « requérant » en plus de celles agissant au titre d'« acheteur » et d'« approbateur » (voir le diagramme 2 ci-après). Une demande d'achat doit désormais être créée par un requérant préalablement à sa conversion en bon de commande par un acheteur. Dans un objectif d'amélioration des pratiques d'affaires, le nouveau processus d'achat vise à assurer la séparation des tâches des requérants et des acheteurs.

Diagramme 2 – Processus d'approvisionnement révisé



Ainsi, en fonction des besoins en biens ou en services signifiés par un demandeur, le requérant doit procéder à la création de la demande d'achat au système. Il doit notamment :

- vérifier s'il existe ou non une entente d'achat négociée par le Service de l'approvisionnement concernant le bien ou le service requis;
- saisir les informations relatives aux particularités du bien ou du service à acquérir (p. ex. les spécifications du bien ou du service, le prix, la quantité, le numéro de l'entente d'achat concernée);
- saisir l'imputation comptable appropriée selon la catégorie de biens ou de services à acquérir conformément au plan comptable de la Ville;
- obtenir l'approbation de la dépense et y consacrer le budget nécessaire.

L'acheteur a quant à lui pour rôle de gérer le bassin de demandes d'achat préalablement créées par les requérants de son unité d'affaires. Avant de convertir les demandes d'achat en bons de commande, il doit, entre autres, s'assurer que les informations qu'auront saisies les requérants sont exactes (p. ex. l'imputation comptable, le numéro de l'entente d'achat concernée).

Dans le cadre de ce nouveau processus, nous constatons donc que la responsabilité de s'assurer que les achats sont effectués au moyen des ententes d'achat en vigueur en est une partagée entre le requérant et l'acheteur. Le premier doit rechercher l'existence d'une entente d'achat et s'en prévaloir au moment de la création de la demande d'achat, alors que le second doit, préalablement à la création du bon de commande, valider que l'entente d'achat correspondant aux biens ou aux services à acquérir ait bien été utilisée le cas échéant.

Finalement, afin de soutenir ce processus d'approvisionnement, le Service de l'approvisionnement a implanté le module « Achat en ligne », lequel s'apparente au modèle

d'achats sur Internet (p. ex. Amazon). Le module « Achat en ligne » prévoit l'intégration au système d'un catalogue comportant une série d'articles prévus au sein des ententes d'achat en vigueur. Pour chacun de ces articles, le catalogue présente, par catégories de biens, leurs caractéristiques et leurs prix. Ainsi, alors que par le passé, les acheteurs désignés devaient saisir manuellement une description du produit, la recherche par mot-clé ou par catégorie de biens et de services permet désormais la sélection d'un code de produit à partir du catalogue. Une fois le bien ou le service à commander sélectionné, le système crée automatiquement la liaison du bon de commande à l'entente d'achat correspondante.

En somme, bien que les gestionnaires rencontrés au Service de l'approvisionnement affirment que les mesures déployées dans le cadre de la mise en œuvre du projet n'aient pas uniquement pour but de traiter le problème lié à l'utilisation des ententes d'achat, il demeure que les retombées attendues en cette matière sont les suivantes :

- La maximisation des consommations au moyen des ententes d'achat et, conséquemment, la réalisation d'économies d'échelle pour la Ville;
- L'amélioration de la qualité des données d'achat inscrites dans le système informatisé SIMON favorisant ultimement la production de rapports de gestion plus fiables en vue d'une prise de décision éclairée.

Cela dit, rappelons que nos travaux d'audit ont principalement été réalisés de septembre à décembre 2014, alors que le déploiement de la première phase du projet était en cours d'implantation et qu'elle s'est terminée en décembre 2014. De ce fait, nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer pleinement les retombées attendues en matière d'utilisation des ententes d'achat. D'ailleurs, nous sommes conscients que les mesures nouvellement déployées prendront un certain temps d'adaptation avant de pouvoir en apprécier tous les bénéfices. Néanmoins, considérant les manquements dont nous avons fait état à la section 4.1 du présent rapport, nous avons tout de même cherché à évaluer dans quelle mesure les actions entreprises allaient favoriser l'utilisation accrue des ententes d'achat négociées, conformément à ce que prévoit la *Politique d'approvisionnement*.

Dans cette optique, les chefs du projet ont d'entrée de jeu insisté sur le fait que même si le nouveau processus d'approvisionnement implique une responsabilité partagée (requérants et acheteurs), il demeure que l'acheteur, lorsqu'il crée le bon de commande dans le système, est ultimement responsable de veiller à ce que les acquisitions de biens ou de services soient effectuées au moyen des ententes d'achat en vigueur.

Toutefois, à la lumière des informations que nous avons recueillies des intervenants<sup>12</sup> rencontrés au sein des arrondissements audités, nous percevons une certaine confusion

---

<sup>12</sup> Personnel agissant à titre de requérant ou d'acheteur.

quant à ce partage des rôles et responsabilités. En effet, certains des acheteurs rencontrés affirment qu'il n'est pas de leur responsabilité de veiller à ce que l'acquisition en biens ou en services soit effectuée au moyen des ententes en vigueur. Ces derniers sont plutôt d'avis que cette responsabilité incombe davantage aux requérants, puisque ceux-ci sont les mieux placés pour déterminer si les biens ou les services prévus aux ententes d'achat négociées répondent exactement aux besoins compte tenu de la connaissance et de l'expertise qu'ils ont de leur sphère d'activité (p. ex. sports et loisirs, électricité, plomberie, informatique, voirie). En ce sens, certains acheteurs rencontrés font valoir qu'ils peuvent difficilement porter un tel jugement compte tenu de la diversité des biens et des services pouvant être nécessaires aux opérations de leur unité d'affaires.

Étant donné ces divergences constatées, nous avons cherché à savoir si la définition des rôles et des responsabilités des intervenants au processus d'approvisionnement avait été clairement énoncée au moment du déploiement du projet au sein des unités d'affaires de la Ville. Or, bien que les intervenants du Service de l'approvisionnement affirment avoir transmis l'information verbalement au cours des séances de formation, nous n'avons pu que constater que la documentation soutenant le lancement du projet en 2014 n'était pas très explicite quant à savoir qui, du requérant ou de l'acheteur, devait s'assurer de valider que les achats s'effectuaient bel et bien dans le respect des ententes d'achat en vigueur. Nous sommes d'avis que la définition des rôles et des responsabilités relativement à l'utilisation des ententes d'achat aurait eu tout avantage à être plus clairement définie et communiquée dès le départ, afin d'éviter toute confusion potentielle. Cela est d'autant plus important que la *Politique d'approvisionnement* de la Ville compte sur des économies d'échelle devant être générées par ce mode d'approvisionnement. Dans les faits, nous constatons que ce n'est qu'en janvier 2015, soit après l'entrée en vigueur des nouvelles mesures déployées dans toute la Ville, que le Service de l'approvisionnement a produit un document rappelant les rôles et les responsabilités du requérant et de l'acheteur. Selon les informations obtenues, ce document a été transmis par courriel à tous les utilisateurs du nouveau volet d'approvisionnement dans le système informatisé SIMON. À la lecture des informations qui y sont contenues, nous constatons qu'il y est notamment mentionné que : « *l'acheteur doit s'assurer préalablement à la création du bon de commande, que l'information saisie dans la demande d'achat est adéquate, notamment les catégories d'achat et le lien aux contrats existants.* » Toutefois, vu la production tardive de ce document, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer son effet auprès des intervenants concernés au sein des unités d'affaires auditées. Conséquemment, nous estimons que le Service de l'approvisionnement devra assurer le suivi de la bonne compréhension des rôles et des responsabilités des principaux intervenants au processus.

Pour ce qui est du nouveau volet « Achat en ligne », bien qu'il soit attendu du Service de l'approvisionnement que le catalogue de produits qui y est intégré permette de faciliter les acquisitions au moyen des ententes d'achat en vigueur, il appert qu'il ne permet toutefois pas de garantir que les ententes d'achat seront désormais strictement utilisées par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville.

En effet, les gestionnaires rencontrés au sein du Service de l'approvisionnement affirment, d'une part, que les unités d'affaires pourront continuer à s'approvisionner hors ententes si elles le souhaitent, puisqu'il n'existe actuellement aucun moyen de restreindre cette possibilité. C'est uniquement la bonne volonté des requérants et des acheteurs qui permet de garantir la conformité à la *Politique d'approvisionnement* en cette matière. À cet égard, comme nous en avons fait état précédemment à la section 4.1 du présent rapport (voir la recommandation 4.1.B), nous croyons qu'il serait opportun pour le Service d'approvisionnement d'évaluer la possibilité de rendre obligatoire, au moment de l'enregistrement d'un bon de commande au système, la saisie d'une information au champ prévu pour l'inscription du numéro de l'entente d'achat concernée par les biens ou les services à commander.

D'autre part, il nous a également été mentionné que le catalogue de produits intégré au système n'incorpore pas l'ensemble des biens sous-jacents aux ententes d'achat en vigueur. En fait, seules les ententes d'achat dites permanentes<sup>13</sup> y sont actuellement intégrées. Ce type d'ententes d'achat représente 31 % de l'ensemble des 518 ententes d'achat inventoriées au 30 septembre 2014 concernant les acquisitions de biens uniquement pour un potentiel d'achat d'environ 58 M\$ (11 %), sur un total de 554 M\$ pour l'ensemble des ententes d'achat de biens en vigueur. Les 69 % restant sont constitués d'ententes d'achat dites contractuelles<sup>14</sup> et les biens qu'elles concernent ne sont pas actuellement intégrés au système. De ce fait, pour les ententes dites contractuelles, la saisie dans le bon de commande des informations relatives aux biens qu'elles visent (p. ex. nom du fournisseur, description du bien, code de produit, numéro de l'entente) continuera d'être effectuée manuellement au système par l'acheteur, au lieu d'être automatisée.

Considérant que le catalogue de produits favorise la consommation au moyen des ententes d'achat, nous sommes d'avis qu'il serait pertinent de considérer d'y intégrer les produits

---

<sup>13</sup> Entente permanente : entente d'achat pour laquelle les produits sont identifiés avec le code normalisé de la Ville, le prix est déterminé, la durée de l'entente est convenue (date de début et date de fin) et le montant limite de l'entente est déterminé.

<sup>14</sup> Entente contractuelle : entente d'achat pour laquelle les produits ne sont pas identifiés selon les codes normalisés de la Ville, mais plutôt par les codes du fabricant ou du distributeur; les prix peuvent varier au cours de la période d'entente ou être sujets à des taux d'escompte différents.

prévus aux ententes d'achat dites contractuelles, lorsque cela est possible, afin de réduire l'occurrence des situations où des achats seraient effectués hors ententes.

En somme, nous constatons que les mesures entreprises dans le cadre du déploiement du projet « Approvisionnement avancé » tendent à favoriser l'acquisition de biens et de services au moyen des ententes d'achat. Toutefois, ces mesures ne garantissent pas que les unités d'affaires de la Ville s'approvisionneront désormais strictement au moyen de celles-ci. En effet, les observations précédemment relevées soulèvent des questionnements quant aux risques non négligeables qui existent toujours que des achats soient effectués sans se prévaloir des ententes existantes. Dans les circonstances, afin de tirer pleinement avantage des mesures déployées, nous estimons que des mesures supplémentaires de mitigation des risques devront être entreprises, pour notamment :

- s'assurer que les intervenants clés impliqués au processus d'approvisionnement comprennent et s'acquittent adéquatement des rôles et des responsabilités qui leur incombent;
- bonifier l'investissement déjà entrepris relativement au déploiement du module « Achat en ligne » par l'intégration de l'ensemble des ententes d'achat (permanentes et contractuelles) au catalogue de produits du système, lorsque cela est possible.

#### 4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour s'assurer que les intervenants au processus d'achat comprennent et s'acquittent adéquatement de leurs rôles et de leurs responsabilités, en vue d'assurer la vigie qui s'impose concernant l'utilisation des ententes d'achat au sein de leur unité d'affaires.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Voir les actions correctives de la recommandation 4.1.C, appliqué dans un mode plus ample à toutes les unités d'affaires, en renforçant les activités de communication pour que les intervenants au processus d'achat comprennent et qu'ils s'acquittent adéquatement de leurs rôles et de leurs responsabilités, en vue d'assurer la vigie qui s'impose concernant l'utilisation des ententes d'achat au sein de leur unité d'affaires. (Échéancier prévu : juin 2016)*

#### 4.3.C. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour que le catalogue de produits du module « Achat en ligne » intègre, dans la mesure du possible, l'ensemble des ententes d'achat permanentes et contractuelles en vigueur, afin de favoriser une plus grande utilisation de celles-ci et de permettre ainsi à la Ville de bénéficier des avantages escomptés par ce mode d'approvisionnement.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Analyser les ententes d'achat permanentes et contractuelles en vigueur, en donnant priorité aux ententes à haute réduction de coût total ou potentiel d'économies pour intégrer leurs articles au catalogue du module « Achat en ligne ».*

*Déterminer les ententes d'achat pour lesquelles l'information est disponible, par code d'article et prix connu, pour nous permettre de bonifier le catalogue de produits du module « Achat en ligne » de SIMON.*

*Analyser l'information des ententes d'achat pour lesquelles l'information est disponible afin de confirmer si elle est adéquate pour nous permettre de l'intégrer au catalogue de produits du module « Achat en ligne » de SIMON.*

*Intégrer cette démarche au projet qui prendra en charge l'optimisation de l'utilisation des fonctionnalités SIMON. (Échéancier prévu : juin 2016)*

Dans un autre ordre d'idée, dans le cadre du déploiement des nouvelles mesures inhérentes à ce projet, nous avons également voulu nous enquérir des mécanismes instaurés par le Service de l'approvisionnement pour s'assurer du suivi de l'utilisation des ententes d'achat. À notre avis, il est impératif que le nouveau volet d'approvisionnement permette de générer aisément des rapports de gestion répondant aux besoins des usagers. En ce sens, les chefs de projet rencontrés nous ont mentionné qu'il y avait une volonté d'améliorer les rapports de gestion et qu'à cet effet, un comité de travail composé d'utilisateurs avait le mandat de recueillir les besoins des usagers. Au moment de nos travaux d'audit, la révision des rapports de gestion n'avait pas été amorcée. À cette fin, nous référons le lecteur à la recommandation 4.1.B. déjà formulée en ce sens à la section 4.1 « Suivi de l'utilisation des ententes d'achat et reddition de comptes », du présent rapport d'audit.

Également, étant donné l'envergure et l'effet que représente le déploiement du projet sur la fonction d'approvisionnement dans toute la Ville, il est essentiel que des mesures visant

l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs de ce dernier, de même que des mécanismes de reddition de comptes, soient mises en place, afin :

- d'une part, que l'autorité requise puisse assurer la vigie nécessaire et évaluer la mesure avec laquelle les modifications apportées au processus d'approvisionnement contribuent notamment à favoriser l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville;
- d'autre part, qu'elle puisse réagir promptement en vue d'apporter les mesures correctives qui s'imposent.

Conséquemment, à la suite du déploiement de la première phase du projet « Approvisionnement avancé », nous avons cherché à nous enquerir des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes instaurés.

Les intervenants rencontrés au Service de l'approvisionnement nous ont alors informés que l'équipe responsable de la gestion du changement dans le cadre de ce projet a assuré un soutien auprès de chaque unité d'affaires, tant sur le plan du système que sur celui des besoins d'affaires, et ce, tout au long de la réorganisation du processus d'achat et du déploiement du module « Achat en ligne ». De plus, il appert qu'en cours de déploiement de la première phase du projet, des réunions ont été tenues par l'équipe du projet dans le but d'informer le comité directeur du projet sur l'avancement de celui-ci et de prendre les décisions nécessaires pour en assurer la coordination et le bon déroulement.

Nous avons pris connaissance d'un rapport d'avancement du projet faisant état de la situation en date du 30 novembre 2014, lequel a été présenté au comité directeur du projet en décembre 2014. Mentionnons que ce comité directeur constitué de 12 membres est composé, outre le directeur du Service de l'approvisionnement, de représentants provenant, entre autres, du Service des technologies de l'information, du Service des finances, du Service de la police de Montréal, du Service de la performance organisationnelle et de trois arrondissements.

Selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées, à la suite de cette rencontre il a notamment été décidé que l'équipe du projet maintiendrait le soutien aux unités d'affaires jusqu'en mars 2015. Ainsi, un intervenant de l'équipe du projet affirme qu'un rapport de clôture administrative sera présenté au comité directeur en mars 2015 au moment de la phase « fermeture officielle du projet ».

À notre avis, le Service de l'approvisionnement devra prendre les dispositions nécessaires pour être en mesure de présenter à la haute direction un bilan officiel illustrant les résultats

obtenus à l'issue des mesures déployées au sein de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville.

#### 4.3.D. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de préparer un bilan des résultats obtenus à l'issue des mesures déployées au sein de l'ensemble des unités d'affaires, et d'en rendre compte à la haute direction de la Ville afin qu'elle puisse évaluer la contribution des efforts déployés à l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* et prendre, s'il y a lieu, les décisions qui s'imposent.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Préparer un bilan des activités et résultats obtenus suite au déploiement du projet « Harmonisation et automatisation du processus d'achat ».*

*Présenter le bilan des activités et les résultats obtenus au comité directeur du projet composé par des directeurs de services centraux (le Service de l'approvisionnement, le Service des technologies de l'information, le Service des finances et le Service de police de la Ville de Montréal) ainsi que des directeurs d'arrondissements (de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie et de Saint-Laurent)*

*Présenter le bilan des activités et les résultats obtenus à la Direction générale adjointe – Services institutionnels. (Échéancier prévu : juin 2015)*

## 5. Conclusion générale

La gestion de l'approvisionnement au sein d'une entité de l'envergure de la Ville constitue un enjeu stratégique, afin de maximiser la valeur de chaque dollar dépensé pour acquérir les biens et les services nécessaires au bon déroulement des opérations et à la prestation de services aux citoyens.

À cet égard, la Ville favorise la réalisation d'économies d'échelle par le biais de la mise en commun des besoins et de la consolidation des volumes d'achats des arrondissements et des services centraux. Pour ce faire, le Service de l'approvisionnement conclut des ententes d'achat au moyen desquelles l'ensemble des unités d'affaires de la Ville a l'obligation de s'approvisionner en biens ou en services conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville.

Nos travaux d'audit mettent en lumière le fait que le Service de l'approvisionnement n'est pas actuellement en mesure d'évaluer et de rendre compte de la mesure avec laquelle les

ententes d'achat sont utilisées par les unités d'affaires de la Ville. En effet, différentes lacunes du processus actuel font en sorte qu'il est très difficile pour le Service de l'approvisionnement de recenser l'intégralité des données nécessaires à la préparation de rapports de gestion fiables. Notamment, nous constatons que l'intégrité au système de données concernant les achats effectués est compromise par l'utilisation inappropriée du système informatisé SIMON quant à la non-liaison des bons de commande aux ententes d'achat, d'une part, et aux mauvaises imputations comptables effectuées au sein des unités d'affaires, d'autre part. Ce manque de rigueur affecte la fiabilité des rapports de gestion pouvant être générés en soutien au suivi des opérations et à la prise de décisions.

De plus, nous constatons que les mécanismes de diffusion des nouvelles ententes d'achat conclues auprès des unités d'affaires, ainsi que le moteur de recherche mis à leur disposition en vue de leur permettre de repérer l'existence d'une entente d'achat en vigueur, sont déficients. Ces lacunes accroissent les risques que les unités d'affaires effectuent leurs achats hors ententes.

Nous estimons cependant que les efforts entrepris par le Service d'approvisionnement dans le cadre du déploiement du volet « Approvisionnement avancé », lequel est inclus au projet « Harmonisation et automatisation des processus », contribueront certainement à favoriser les acquisitions de biens ou de services au moyen des ententes d'achat. Les efforts devront toutefois se poursuivre afin de consolider davantage les actions correctives entreprises, notamment par la clarification des rôles et des responsabilités des intervenants clés au processus d'approvisionnement et par la bonification du catalogue de produits du module « Achat en ligne », mais également, en vue de disposer de rapports de gestion fiables répondant aux besoins des usagers.

En conclusion, l'ensemble de ces faits constatés commande la poursuite de la mise en place de mesures correctives qui s'imposent afin que la Ville puisse tirer pleinement profit des économies d'échelle devant être générées par le regroupement des achats au moyen de la conclusion d'ententes d'achat au bénéfice de la communauté. Ultimement, il sera opportun pour le Service d'approvisionnement de prévoir la production d'un bilan illustrant les résultats obtenus au regard de la mise en œuvre du projet et d'en rendre compte à la haute direction, afin de lui permettre d'évaluer la contribution des mesures déployées à l'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville et de prendre, s'il y a lieu, les décisions qui s'imposent.





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.7

## CONFORMITÉ AUX LOIS ET AUX RÈGLEMENTS





## Table des matières

1. Introduction .....	183
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	183
3. Sommaire des constatations .....	185
4. Constatations détaillées et recommandations .....	186
4.1. Réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public .....	186
4.2. Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout .....	222
4.3. Mécanismes de reddition de comptes.....	242
5. Conclusion générale .....	246
6. Annexes.....	249
6.1. Application de la réglementation en matière d'occupation temporaire du domaine public .....	249
6.2. Application de la réglementation en matière de protection des bâtiments contre les refoulements d'égout.....	251

## Liste des sigles

DAUSE	Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises	CDN-NDG	Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce
-------	---	---------	-------------------------------------

## 4.7. Conformité aux lois et aux règlements

### 1. Introduction

Les arrondissements, en raison des compétences qui leur sont dévolues, notamment par la *Charte de la Ville de Montréal*<sup>1</sup> et par la délégation de pouvoirs du conseil municipal, réalisent plusieurs activités et rendent une multitude de services aux citoyens sur leur territoire respectif. Dans le cadre de ces activités et de ces services, les arrondissements doivent appliquer et respecter un grand nombre de lois et de règlements. À titre d'exemple, les lois et les règlements peuvent concerner la délivrance de permis relatifs à l'occupation du domaine public ainsi que la réalisation d'inspections dans des bâtiments pour s'assurer de la présence de certains équipements.

Chacune des nombreuses exigences légales et réglementaires comporte son lot de complexité et de particularités auquel sont confrontés les arrondissements, ce qui a pour effet d'accroître les risques de non-conformité. Des situations non conformes peuvent avoir des conséquences importantes pouvant se traduire, notamment, par de mauvaises décisions de gestion, des pertes financières pour la Ville de Montréal (la Ville), des réclamations et des poursuites, une insatisfaction des citoyens, des critiques publiques de la part des autorités gouvernementales et une image négative de la Ville ou de l'arrondissement. Outre ces risques pouvant résulter de la non-conformité aux lois et aux règlements, le fait de ne pas appliquer certains aspects de la réglementation adoptée par le conseil municipal ou par un conseil d'arrondissement soulève également bien des questionnements.

La mise en place de mesures visant à encadrer le respect de la conformité aux lois et aux règlements fait aujourd'hui partie intégrante des bonnes pratiques de gestion permettant d'atténuer ces risques de non-conformité. Toutes ces lois et tous ces règlements qui s'avèrent quelquefois complexes exigent de la part des responsables des activités 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.

### 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

Nos travaux d'audit avaient pour objectif d'examiner les mécanismes mis en œuvre par les arrondissements afin de s'assurer du respect de la conformité à certains règlements régissant leurs activités et les services qu'ils doivent rendre aux citoyens.

---

<sup>1</sup> RLRQ, chapitre C-11.4.

Afin de s'assurer de l'application de la réglementation et du respect de cette conformité, nous avons plus particulièrement examiné les mécanismes de contrôle mis en place pour détecter des situations non conformes, la présence de mesures pour que des correctifs soient apportés en cas de non-conformité, les moyens pour informer et former le personnel affecté à la réalisation des activités ciblées sur la réglementation et, finalement, les mécanismes de reddition de comptes instaurés.

Notre examen a porté, dans un premier temps, sur les dispositions réglementaires relatives à l'occupation temporaire du domaine public, y compris les dispositions réglementaires sur les tarifs relatives à ce même type d'occupation. Notre examen a aussi porté sur les dispositions entourant la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout. Nos travaux d'audit ont été réalisés au sein des arrondissements de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG) et ont porté sur les règlements suivants :

- Pour l'arrondissement de Ville-Marie : le *Règlement sur l'occupation du domaine public*<sup>2</sup> (R.R.V.M., c. O-0.1 de l'ancienne Ville de Montréal), à l'égard du territoire de l'arrondissement de Ville-Marie; et le *Règlement sur les tarifs – exercice financier 2014*<sup>3</sup> (règlement n° CA-24-206);
- Pour l'arrondissement de CDN-NDG : le *Règlement sur l'occupation du domaine public*<sup>4</sup> (R.R.V.M., c. O-0.1 de l'ancienne Ville de Montréal), à l'égard du territoire de l'arrondissement de CDN-NDG; et le *Règlement sur les tarifs* (règlement n° RCA14 17222)<sup>5</sup> ainsi que le *Règlement sur les tarifs* (règlement n° RCA12 17199)<sup>6</sup>;
- Pour les deux arrondissements, le *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout*<sup>7</sup> (règlement n° 11-010) et le *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement* (n° 02-002)<sup>8</sup>.

Pour les deux arrondissements sélectionnés, nos travaux ont été plus particulièrement concentrés auprès de la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises (DAUSE) et de la Direction des travaux publics. Nos travaux ont également porté, pour les deux arrondissements sélectionnés, sur les périodes suivantes :

- Le *Règlement sur l'occupation du domaine public* : les huit premiers mois de 2014 (jusqu'au 31 août 2014);
- Le *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout* : 2013 et les huit premiers mois de 2014 (jusqu'au 31 août 2014).

---

<sup>2</sup> Conseil d'arrondissement, R.R.V.M., c. O-0.1 de l'ancienne Ville de Montréal, 17 octobre 2001.

<sup>3</sup> Conseil d'arrondissement, règlement n° CA-24-206, 10 décembre 2013.

<sup>4</sup> Conseil d'arrondissement, R.R.V.M., c. O-0.1 de l'ancienne Ville de Montréal, 17 octobre 2001.

<sup>5</sup> Conseil d'arrondissement, règlement n° RCA14 17222, 10 février 2014.

<sup>6</sup> Conseil d'arrondissement, règlement n° RCA12 17199, 6 février 2012.

<sup>7</sup> Conseil municipal de la Ville de Montréal, règlement n° 11-010, 20 juin 2011.

<sup>8</sup> Conseil municipal de la Ville de Montréal, règlement n° 02-002, 18 décembre 2001.

Pour certains aspects, des informations antérieures à ces années ont également été prises en considération. Précisons que nos travaux ont tenu compte des informations qui nous ont été transmises et communiquées jusqu'en février 2015.

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de relever des secteurs où des améliorations devraient être apportées en ce qui a trait à la conformité aux règlements. Pour les deux règlements examinés, les points ci-après résument nos constatations de façon globale pour les deux arrondissements.

- Réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public (section 4.1) :
  - Plusieurs dossiers de permis présentent un calcul de tarifs qui n'est pas conforme;
  - Les mécanismes de contrôle en place ne permettent pas de s'assurer que l'occupation temporaire est conforme au permis délivré;
  - Les mécanismes en place ne permettent pas de repérer toutes les situations d'occupation temporaire du domaine public sans permis;
  - Les mécanismes de contrôle en place ne permettent pas toujours de s'assurer de la justesse des tarifs;
  - Les mécanismes de contrôle en place ne permettent pas de se conformer à la réglementation portant sur les mesures de sécurité des personnes touchées;
  - L'application des tarifs pour l'obstruction d'une rue fait référence à une annexe qui n'est plus à jour;
  - Les besoins en formation ne sont pas déterminés précisément.
  
- *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout* (section 4.2) :
  - Le règlement n'est pas appliqué dans le cas des nouveaux bâtiments et des bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie;
  - Le nombre d'inspections réalisé est peu élevé comparativement au nombre de bâtiments ayant subi un refoulement d'égout;
  - Des non-conformités sont constatées, mais il n'y a pas évidence que des avis sont envoyés pour exiger les correctifs nécessaires;
  - Le suivi après inspection ou après l'avis de non-conformité n'est pas toujours réalisé systématiquement et rapidement;
  - Les besoins en formation ne sont pas déterminés précisément.

- Mécanismes de reddition de comptes (section 4.3) :
  - Une reddition de comptes relative à la conformité aux règlements visés par cet audit n'est pas complète.

## 4. Constatations détaillées et recommandations

Dans le cadre des activités réalisées et des services rendus entourant l'occupation du domaine public ainsi que la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout, les arrondissements doivent se conformer aux règlements qui les gouvernent. Afin d'appliquer correctement ces règlements, des mécanismes doivent être mis en place pour permettre au personnel concerné de les appliquer adéquatement.

Le respect de la conformité aux lois et aux règlements exige que chaque responsable d'unités d'affaires prenne les moyens nécessaires pour réduire les risques de non-conformité en mettant en place des contrôles efficaces. Cela exige également de s'assurer que le personnel est adéquatement informé et formé sur l'application des règlements qui les concernent dans le cadre de leurs activités. Finalement, des mécanismes de reddition de comptes doivent être déployés pour informer l'administration municipale concernant la conformité à ces règlements.

### 4.1. Réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public

#### 4.1.A. Contexte et constatations

Le domaine public concerne notamment les rues, les ruelles, les trottoirs, les voies cyclables hors rues et les parcs. Une réglementation sur l'occupation du domaine public a pour principal objectif de gérer ce domaine public, d'une part, en autorisant son utilisation par la délivrance d'un permis et, d'autre part, en exigeant la mise en place de mesures de sécurité concernant notamment la signalisation, la circulation, les accès protégés pour les piétons et pour les véhicules. Enfin, une gestion efficace de l'occupation du domaine public permet d'éviter que deux requérants ne se disputent l'utilisation du domaine public.

Les compétences relatives à cette réglementation relèvent des arrondissements en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Article 67.1.

En vertu de cette réglementation, l'occupation du domaine public est interdite sans qu'une autorisation conforme au règlement soit donnée, c'est-à-dire sans un permis<sup>10</sup>. La réglementation sur l'occupation du domaine public comprend trois types d'occupations. Ainsi, une occupation continue de plus d'une année est qualifiée de permanente. Lorsqu'une occupation est d'au plus sept mois (huit mois dans le cas de l'arrondissement de Ville-Marie) et qu'elle est requise chaque année, elle est périodique. Enfin, lorsqu'une occupation est continue, mais pour une période de moins d'un an, elle est temporaire.

Le présent audit concerne spécifiquement l'occupation temporaire du domaine public qui, selon les règlements, vise notamment :

- le dépôt de matériaux ou de marchandises;
- la mise en place d'appareils, de conteneurs, d'échafaudages, de clôtures de chantier, de scènes, de gradins ou d'autres ouvrages ou installations.

En outre, les tarifs des permis d'occupation temporaire du domaine public se trouvent dans le *Règlement sur les tarifs*<sup>11</sup>, qui relève également de la compétence des conseils d'arrondissement<sup>12</sup>. Les règlements sur les tarifs des deux arrondissements sélectionnés sont pratiquement similaires en ce qui concerne les paramètres de tarification. La principale différence touche le montant des tarifs. Les tarifs sont généralement révisés chaque année.

Afin de démontrer l'importance que représente la délivrance des permis d'occupation temporaire du domaine public pour les deux arrondissements sélectionnés, les tableaux 1 et 2 qui suivent présentent le nombre de permis et les revenus enregistrés pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 août 2014 :

**Tableau 1 – Nombre de permis et revenus  
Arrondissement de Ville-Marie  
1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 août 2014**

Période	Nombre de permis <sup>[b]</sup>	Revenus <sup>[a]</sup>
<b>2012 (12 mois)</b>	23 921	5 863 505,08 \$
<b>2013 (12 mois)</b>	26 513	9 188 659,87 \$
<b>2014 (8 mois)</b>	19 094	5 416 516,33 \$

<sup>[a]</sup> Sources de données : système comptable de la Ville (SIMON) pour l'occupation temporaire du domaine public.

<sup>[b]</sup> Sources de données : arrondissement de Ville-Marie.

<sup>10</sup> Article 2 du *Règlement sur l'occupation du domaine public* (pour les deux arrondissements).

<sup>11</sup> Pour l'arrondissement de Ville-Marie : conseil d'arrondissement, règlement n° CA-24-206, 10 décembre 2013; pour l'arrondissement de CDN-NDG : conseil d'arrondissement, règlement n° RCA14 17222, 10 février 2014 et conseil d'arrondissement, règlement n° RCA12 17199, 6 février 2012.

<sup>12</sup> *Charte de la Ville de Montréal, article 145.*

**Tableau 2 – Nombre de permis et revenus  
Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce  
1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 août 2014**

Année	Nombre de permis <sup>[b]</sup>	Revenus <sup>[a]</sup>
2012 (12 mois)	1 469	768 438,35 \$
2013 (12 mois)	1 576	1 327 333,77 \$
2014 (8 mois)	898	612 246,38 \$

<sup>[a]</sup> Sources de données : système comptable de la Ville (SIMON) pour l'occupation temporaire du domaine public.

<sup>[b]</sup> Sources de données : arrondissement de CDN-NDG.

Nous pouvons constater, si la tendance se maintient, une hausse du nombre de permis depuis 2012 dans le cas de l'arrondissement de Ville-Marie, par rapport à une baisse dans le cas de l'arrondissement de CDN-NDG. Pour être en mesure de bien interpréter ces résultats, nous croyons qu'il faut d'abord évaluer dans quelle mesure la réglementation est appliquée par chacun des arrondissements.

Pour ce faire, nous avons examiné si des mécanismes de contrôle avaient été mis en place pour s'assurer de la conformité à la réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public, y compris la réglementation sur les tarifs liés à ce type de permis. Nous avons également examiné si des moyens avaient été pris afin de détecter les non-conformités à la réglementation. Enfin, nous avons examiné si le personnel des unités d'affaires concernées était informé et formé concernant cette réglementation.

#### **4.1.1. Mise en place de mécanismes de contrôle visant à assurer la conformité ainsi que des mesures pour détecter des non-conformités**

##### **4.1.1.A. Contexte et constatations**

Afin que le respect de la conformité aux lois et aux règlements soit assuré, il est important que des mécanismes de contrôle soient mis en place. Ceux-ci permettent au personnel de vérifier le respect des exigences réglementaires avant qu'une action soit accomplie ou qu'une décision définitive soit prise. Les risques associés à la non-conformité sont ainsi réduits à l'aide de ces mécanismes de contrôle. De tels mécanismes peuvent prendre différentes formes, à titre d'exemple, des applications informatisées, des grilles de contrôle à remplir par le personnel et des rapports à produire.

De façon générale, pour les deux arrondissements sélectionnés, la procédure pour délivrer un permis est relativement la même. Ainsi, avant d'occuper le domaine public, un requérant doit déposer une demande de permis auprès de l'arrondissement. Cette demande peut être

effectuée par différents moyens, notamment par fax, par courriel ou en personne. Sur cette demande figure l'ensemble des paramètres prévus dans le *Règlement sur les tarifs*, notamment l'endroit de l'occupation, le nombre de jours et les dimensions de l'occupation que le requérant entend utiliser. La personne responsable de traiter une demande de permis doit s'assurer d'avoir en main toutes les informations requises pour la délivrance du permis. Pour ce faire, elle doit procéder à l'enregistrement des informations dans l'application informatisée Détour, qui sert de registre des occupations du domaine public. Cette application permet de calculer de façon automatique le montant du permis à partir des paramètres et des tarifs prévus dans les règlements qui y sont intégrés et de produire ledit permis. C'est à partir des données enregistrées dans l'application Détour que la facturation des permis d'occupation temporaire du domaine public est effectuée mensuellement par le Service des finances.

Il est à noter que le *Règlement sur l'occupation du domaine public* prévoit que le montant d'un permis est ajusté lorsque l'occupation réelle constatée ne correspond pas à l'occupation mentionnée dans la demande de permis, bref, lorsqu'elle n'est pas conforme au permis délivré. Le règlement prévoit également des amendes en cas de non-respect de la réglementation.

En ce qui concerne l'occupation temporaire du domaine public, des situations non conformes aux règlements peuvent survenir au moment :

- d'une application erronée des paramètres ou des tarifs servant à déterminer le montant du permis;
- d'une occupation réelle différente de celle initialement autorisée par l'arrondissement;
- d'une occupation temporaire du domaine public sans autorisation;
- d'une occupation du domaine public ne respectant pas les règles de sécurité.

Pour atténuer les risques que surviennent de telles situations, des mécanismes de contrôle doivent être mis en place. Nous aborderons dans les sections qui suivent l'application de la tarification de l'occupation temporaire, le contrôle de l'occupation temporaire du domaine public et la gestion des règles de sécurité.

### 4.1.1.1. Application de la tarification de l'occupation temporaire

#### 4.1.1.1.A. Contexte et constatations

Au moment d'une demande de permis d'occupation temporaire du domaine public, un des aspects importants à prendre en considération est l'évaluation de la valeur du permis. Cette

valeur<sup>13</sup> dépend de plusieurs paramètres qui se trouvent principalement dans le règlement sur les tarifs de l'arrondissement. En outre, le règlement sur les tarifs comprend certaines exemptions, notamment pour certains organismes et pour certaines activités. En conséquence, la tarification pour le permis est sans frais ou à frais moindres. Ainsi, lorsqu'aucune exemption de tarification<sup>14</sup> ne s'applique, les paramètres suivants, prévus dans la réglementation, doivent être pris en compte dans le calcul de la valeur du permis d'occupation temporaire du domaine public :

- La tarification de base pour la délivrance du coût du permis;
- La surface occupée (en mètre carré);
- Un montant pour l'obstruction selon la largeur occupée (par tranche de trois mètres et selon le type de rue, s'il s'agit ou non d'une rue figurant à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement*<sup>15</sup>);
- Un montant supplémentaire si l'occupation touche un espace de stationnement contrôlé par un parcomètre ou une borne;
- Un montant supplémentaire si l'occupation nuit aux parcomètres, exigeant notamment l'enlèvement ou le recouvrement par des housses;
- Si l'occupation concerne une ruelle;
- Le nombre de jours que durera cette occupation.

À cette étape de nos travaux, nous avons examiné six dossiers de permis d'occupation temporaire du domaine public pour chacun des arrondissements afin de déterminer si le calcul du coût du permis avait été effectué conformément à la réglementation. Cet échantillon était composé de permis délivrés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 août 2014.

#### 4.1.1.1.1. Arrondissement de Ville-Marie

##### 4.1.1.1.1.A. Contexte et constatations

L'application du *Règlement sur l'occupation du domaine public*, y compris la portion du *Règlement sur les tarifs* relatifs à l'occupation temporaire du domaine public, incombe à la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public relevant de la Direction des travaux publics de l'arrondissement. Selon les renseignements que nous avons obtenus des personnes rencontrées, cette réglementation est appliquée par différentes catégories d'employés qui participent en quelque sorte aux différentes étapes du cheminement d'un dossier de permis. Les agents techniques s'occupent de recevoir et de traiter les demandes

---

<sup>13</sup> Le coût du permis peut varier d'une centaine de dollars à des milliers de dollars.

<sup>14</sup> Par exemple : organismes bénéficiant d'une exemption.

<sup>15</sup> Pour l'arrondissement de Ville-Marie : *Règlement sur la circulation et le stationnement* de l'ancienne Ville de Montréal à l'égard du territoire de l'arrondissement de Ville-Marie, R.R.V.M, chapitre C-4.1. Pour l'arrondissement de CDN-NDG : *Règlement sur la circulation et le stationnement* de l'ancienne Ville de Montréal à l'égard du territoire de l'arrondissement de CDN-NDG, R.R.V.M, chapitre C-4.1.

de permis et, en définitive, ils s'occupent de la délivrance des permis alors que les inspecteurs sont chargés de faire un suivi sur les permis. Nous aborderons l'aspect du contrôle à la suite de la délivrance des permis dans la section 4.1.1.2.

Pour les six dossiers échantillonnés, nous avons constaté que les principaux paramètres qui ont fait l'objet d'une tarification sont prévus dans le *Règlement sur les tarifs* et concernent : 1) le tarif de base pour la délivrance du permis; 2) le tarif pour l'occupation en largeur selon le type de rue; et 3) le tarif pour la surface occupée. Ils concernent aussi, pour deux dossiers examinés (n<sup>os</sup> 2 et 6), des espaces de stationnement touchés par l'occupation incluant des frais pour le recouvrement de parcomètres. Pour le dossier n<sup>o</sup> 4, un tarif pour le barrage de rue a été facturé. Enfin, pour quatre des dossiers (n<sup>os</sup> 3, 4, 5 et 6), la facturation a été calculée en fonction d'une occupation qui se déroulait sur plusieurs journées.

Pour trois des six dossiers (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne a, les n<sup>os</sup> 2, 4 et 6), nos travaux ont démontré que la tarification a été appliquée conformément à la réglementation en vigueur. Cependant, nous nous interrogeons sur certains aspects qui concernent la tarification de l'occupation en largeur selon qu'il s'agit d'une rue figurant ou non à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement* auquel fait référence le *Règlement sur les tarifs*. Ce questionnement sera examiné plus en détail dans la section 4.1.1.4 du présent rapport.

Pour les trois autres dossiers (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne a, les n<sup>os</sup> 1, 3 et 5), nous n'avons pas eu l'évidence que la tarification de l'occupation temporaire du domaine public était conforme à la réglementation. Ainsi, nos travaux d'audit nous ont permis de constater que des décisions d'exemptions n'étaient pas appuyées par une référence réglementaire, que le traitement des dossiers n'était pas uniforme et que les dossiers n'étaient pas complets.

Ainsi, les dossiers n<sup>os</sup> 1 et 3 ont fait l'objet d'exemptions de tarification qui ont suscité pour nous des interrogations puisque dans les deux cas les dossiers ne faisaient pas référence à une disposition réglementaire. En ce qui concerne le dossier de permis n<sup>o</sup> 1 (voir l'annexe 6.1, le tableau A, les colonnes a et b), une partie des frais seulement a fait l'objet d'une exemption. Ainsi, l'occupation temporaire du domaine public était requise dans le cadre de travaux de réparation touchant les égouts. Nous avons constaté qu'au moment de calculer le coût du permis, une exemption a été appliquée sur l'occupation en surface (la superficie occupée en mètres carrés). Selon les renseignements obtenus d'une personne rencontrée à la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public, une telle exemption concerne uniquement les permis qui sont concernés par des travaux de branchement de conduite d'égout ou d'aqueduc. Or, nous nous interrogeons sur cette exemption, puisque nous

n'avons pas été en mesure d'en retracer l'évidence dans la réglementation à l'étude. D'autant plus que le tarif concernant l'occupation de surface a été facturé dans le dossier de permis n° 4 concernant également des travaux liés aux égouts (travaux de branchement). À notre avis, il importe que la réglementation soit appliquée conformément et uniformément pour tous les dossiers de permis. Également, nous croyons que le personnel concerné devrait s'assurer que toute exemption est indiquée dans le règlement. En outre, nous croyons que le dossier de permis devrait comprendre une référence à la disposition réglementaire qui autorise l'exemption, de manière à favoriser la révision du dossier et à éviter toute confusion dans l'application de la tarification.

Pour le dossier n° 3, bien que le coût de ce permis s'élève à plus de 3 000 \$, le permis indiquait la mention « sans frais ». Le requérant était une entreprise dans le domaine des télécommunications ou de la câblodistribution. Selon les renseignements obtenus d'une personne rencontrée à la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public, ce requérant bénéficie d'une entente avec la Ville concernant la tarification de l'occupation du domaine public. Or, nos recherches nous ont effectivement permis de retracer une entente concernant l'occupation du domaine public avec ce requérant, mais celle-ci a pris fin en décembre 2003, et une nouvelle entente n'avait pas été conclue. À notre avis, il importe que les tarifs soient appliqués conformément à la réglementation en vigueur. Nos travaux d'audit révèlent que le règlement sur les tarifs de l'arrondissement comprend une disposition selon laquelle l'entreprise bénéficie d'une exemption pour l'occupation d'un espace de stationnement contrôlé par parcomètre, mais non d'une exemption sur tous les paramètres et, par conséquent, de tous les tarifs. Dans la mesure où une entente peut être conclue avec un requérant afin d'appliquer une tarification différente de celle indiquée dans la réglementation relative à l'occupation du domaine public, cette entente doit être adoptée par l'instance responsable et être maintenue à jour. Il est à noter que, selon les documents obtenus, plus de 600 permis d'occupation temporaire ont été délivrés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 août 2014 pour cette même entreprise. À la lumière de la réglementation qui était en vigueur pour cette période, nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'une situation non conforme qui représente une perte de revenus non négligeable.

En ce qui concerne le dossier de permis n° 5 (voir l'annexe 6.1, le tableau A, les colonnes a et b), nous avons constaté que la demande de permis déposée par le requérant n'était pas complète en ce qui concerne le paramètre de la surface occupée. En effet, la demande faisait référence à une surface occupée plus grande que 100 mètres carrés sans indiquer un nombre précis. Puisque, selon le règlement, le tarif est calculé selon le nombre de mètres occupés lorsqu'il s'agit d'une occupation de 100 mètres carrés ou plus, nous sommes d'avis que la demande aurait dû refléter un nombre précis. Pourtant, dans le calcul des tarifs du permis, un nombre a été enregistré sans que nous ayons pu retracer l'évidence que ce

nombre représentait la surface occupée. À notre avis, il est important qu'une demande de permis comprenne tous les renseignements sur les paramètres de l'occupation temporaire du domaine public avant que le permis ne soit délivré. L'absence dans la demande de permis de ces renseignements importants concernant la tarification fait courir un risque d'une perte financière.

Selon les renseignements obtenus du gestionnaire responsable de la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public, une vérification ponctuelle des dossiers de permis est effectuée sur différents éléments, mais celle-ci n'est pas documentée systématiquement. En outre, une vérification sommaire des dossiers serait effectuée avant l'envoi des permis au Service des finances de la ville centre aux fins de la facturation. À notre avis, des mécanismes de contrôle devraient être mis en place afin qu'une vérification des dossiers de permis soit effectuée et qu'elle soit documentée afin de favoriser la détection des non-conformités pour que les correctifs nécessaires soient apportés.

#### 4.1.1.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie de mettre en place des mécanismes de contrôle visant à s'assurer :**

- **que toutes les exemptions accordées à des requérants soient conformes à la réglementation en vigueur ou à des ententes adoptées par l'instance compétente selon le cas, afin de détecter des situations de non-conformité au moment opportun;**
- **que la disposition réglementaire autorisant l'exemption de tarification accordée à un requérant soit inscrite dans le dossier de permis à titre de référence afin de faciliter la révision du dossier;**
- **qu'une demande de permis comprenne les informations sur tous les paramètres relatifs aux tarifs de l'occupation temporaire avant que le permis ne soit délivré, afin d'être en mesure d'appliquer la tarification qui correspond à l'occupation réelle.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Les catégories des cas d'exemption, en lien avec le règlement en vigueur ainsi qu'avec les ententes existantes, sont prévues dans le système et sont sélectionnées à chaque fois qu'il y a exemption. Une catégorie « Autre » est prévue pour les nouveaux cas à laquelle est associé systématiquement un commentaire. **(Complété)***

*Une demande informatique est faite pour faire des ajouts détaillés des catégories. **(Échéancier prévu : décembre 2015)***

*Rappel sur la directive que l'ensemble de l'information doit figurer sur les demandes de permis avant délivrance. (Complété)*

**Commentaires du vérificateur général :**

Compte tenu de nos constatations à l'effet que dans 3 cas sur 6, les dossiers de permis comportaient des lacunes de références au règlement, étaient incomplets ou étaient traités de façon non uniforme, nous croyons qu'un rappel ne constitue pas un contrôle suffisant pour s'assurer de corriger la situation.

**4.1.1.1.1.C. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie de mettre en place des mécanismes de vérification des tarifs appliqués aux permis temporaires d'occupation du domaine public, et que ces permis fassent l'objet d'une documentation afin de démontrer la conformité à la réglementation.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Un échantillonnage de vérification documenté a lieu dorénavant sur une base mensuelle pour les permis délivrés. Cette information est consignée dans un classeur Excel. (Complété)*

**Commentaires du vérificateur général :**

Rappelons ici qu'il importe que des actions soient mises en œuvre, non seulement après, mais également avant la délivrance des permis. Les mécanismes de vérification à mettre en place devraient donc aussi inclure des actions de prévention.

**4.1.1.1.2. Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce**

**4.1.1.1.2.A. Contexte et constatations**

L'application du *Règlement sur l'occupation du domaine public*, y compris la portion de la réglementation sur les tarifs relatifs à l'occupation temporaire, incombe à la Division du bureau technique relevant de la Direction des travaux publics de l'arrondissement. Selon les renseignements que nous avons obtenus des personnes rencontrées, cette réglementation est appliquée par des agents techniques et par des inspecteurs en circulation et stationnement. Les agents techniques s'occupent de recevoir et de traiter les demandes de permis et, en définitive, ils s'occupent de la délivrance des permis alors que les inspecteurs

sont chargés de faire le suivi des permis. Nous aborderons l'aspect du contrôle à la suite de la délivrance des permis dans la section 4.1.1.2.

Pour les six dossiers échantillonnés, nous avons constaté que les principaux éléments qui ont fait l'objet d'une tarification sont prévus dans le *Règlement sur les tarifs* de l'arrondissement et concernent : 1) le tarif de base pour la délivrance du permis; 2) le tarif pour l'occupation en largeur selon le type de rue; et 3) le tarif pour la surface occupée. Ils concernent aussi, pour deux des dossiers, une tarification pour des espaces de stationnement touchés par l'occupation temporaire (voir l'annexe 6.1, le tableau A, les n<sup>os</sup> 8 et 9). Enfin, pour quatre des dossiers (voir l'annexe 6.1, le tableau A, les n<sup>os</sup> 8, 10, 11 et 12), la facturation a été calculée en fonction d'une occupation qui s'étendait sur plusieurs journées.

Pour les six dossiers examinés, nous avons constaté que la tarification d'un seul dossier (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne a, le n<sup>o</sup> 9) était conforme au règlement. Il s'agissait d'un dossier pour lequel l'occupation temporaire du domaine public était requise pour le tournage d'un film. Ce dossier a fait l'objet d'une exemption de tarification et le dossier de permis indiquait la mention « sans frais » sans toutefois faire référence à la disposition réglementaire s'appliquant. Bien que cette exemption ait été appliquée conformément au règlement, nous croyons que le dossier de permis devrait comprendre une référence à la disposition réglementaire qui autorise l'exemption accordée. Une telle façon de faire favorise une révision ultérieure du dossier et évite toute confusion dans l'application de la tarification.

Pour les cinq autres dossiers ayant fait l'objet d'une tarification (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne a, les n<sup>os</sup> 7, 8, 10, 11, 12), nous avons constaté que la tarification n'était pas conforme à la réglementation. Ainsi, l'examen des dossiers a révélé que la TPS et la TVQ étaient ajoutées à la tarification figurant sur les permis. Or, l'article 1 du *Règlement sur les tarifs* indique que les tarifs qui y sont prévus comprennent ces taxes, et ce, à moins d'indication contraire. Par conséquent, ces taxes n'auraient donc pas dû être ajoutées au montant total du permis puisqu'il comprend déjà les taxes. Il est à noter que la personne rencontrée à la Division du bureau technique nous a mentionné avoir corrigé cette non-conformité dans l'application informatisée Détour pour les permis temporaires délivrés à la suite de nos travaux d'audit. À notre avis, des mécanismes de contrôle devraient être mis en place afin qu'une vérification des dossiers de permis soit effectuée et qu'elle soit documentée afin de favoriser la détection des non-conformités pour que les correctifs nécessaires soient apportés.

De plus, pour deux des six dossiers qui ont fait l'objet d'une tarification (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne a, les n<sup>os</sup> 11 et 12), nous nous interrogeons sur certains aspects qui concernent la tarification en fonction de l'occupation en largeur selon qu'il s'agit d'une rue

figurant ou non à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement* auquel fait référence le *Règlement sur les tarifs*. Ce questionnement sera examiné plus en détail dans la section 4.1.1.4 du présent rapport.

#### 4.1.1.1.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de mettre en place un mécanisme de contrôle visant à s'assurer que la disposition réglementaire autorisant l'exemption de tarification accordée à un requérant est inscrite dans le dossier de permis à titre de référence afin de faciliter la révision du dossier.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Une vérification sera effectuée afin de s'assurer que l'item « sans frais » ou « facturable » est coché dans l'application Détour. Cette validation sera incluse à la liste de contrôle qui sera élaborée. (Échéancier prévu : août 2015)*

#### 4.1.1.1.2.C. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de mettre en place un mécanisme de vérification des tarifs appliqués aux permis temporaires d'occupation du domaine public, et que ces permis fassent l'objet d'une documentation afin de démontrer la conformité à la réglementation.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*À la suite de la transmission par courriel par la Division du greffe de la version à jour du Règlement sur les tarifs à tout le personnel de l'arrondissement, la procédure suivante sera appliquée systématiquement :*

- *Mise à jour du tableau de tarification par l'agente technique principale;*
- *Validation du tableau de tarification par le chef de section – Section soutien général de la Division des ressources financières et matérielles;*
- *Entrée des données de tarification dans l'application Détour par l'agente technique principale accompagnée du chef de section – Section soutien général de la Division des ressources financières et matérielles;*
- *Validation à l'aide de quelques permis fictifs couvrant tous les frais possibles (délivrance, largeur, barrage, surface, présence de borne, enlèvement et recouvrement de bornes, ruelle, arrière trottoir, sans frais) par l'agente technique principale;*
- *Vérification des données de taxation par le chef de section – Section soutien général de la Division des ressources financières et matérielles;*

- *Présentation d'un rapport au chef de division – Division des études techniques présentant les permis fictifs servant à la validation. (Échéancier prévu : décembre 2015 – lors de la prochaine révision du Règlement sur les tarifs)*

#### 4.1.1.2. Contrôle de l'occupation temporaire du domaine public

##### 4.1.1.2.A. Contexte et constatations

Dans la gestion du domaine public, une des étapes importantes vise à mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer non seulement que l'occupation réelle est conforme au permis délivré, mais également que toute occupation temporaire fait l'objet d'un permis. Des mécanismes de contrôle doivent donc permettre de détecter des situations non conformes. La détection de situations non conformes doit permettre d'apporter les correctifs nécessaires pour que la réglementation soit appliquée.

Pour contrôler l'occupation temporaire du domaine public et être en mesure de détecter des situations de non-conformité, des inspections doivent être réalisées en continu sur l'ensemble du territoire, car, une fois que l'occupation temporaire est terminée, il n'est plus possible de la détecter advenant qu'elle n'ait pas fait l'objet d'un permis ou qu'elle n'est pas conforme au permis délivré par l'arrondissement. Le fait de ne pas détecter ces situations présente des risques qui peuvent avoir des conséquences importantes pour l'arrondissement et la Ville. En effet, il peut s'agir de pertes financières pouvant représenter des montants relativement élevés, considérant que des occupations s'étendent sur plusieurs jours et que des occupations en largeur ou en superficie sont quelquefois de grande envergure.

Il est donc important que les responsables affectés à l'inspection des occupations temporaires du domaine public disposent d'outils et de moyens leur permettant d'appliquer la réglementation de manière à réduire les risques de non-détection. À titre d'exemple, les règlements sur l'occupation du domaine public des deux arrondissements exigent qu'un avis de fin des travaux, indiquant la fin de l'occupation du domaine public, soit donné à l'autorité compétente. Un tel avis permet donc à l'arrondissement de s'assurer que les conditions relatives à la durée de l'utilisation du domaine public sont respectées. Il s'agit en quelque sorte d'un moyen permettant d'effectuer un contrôle de l'occupation du domaine public.

Au cours de notre audit, nous avons voulu évaluer dans quelle mesure les arrondissements avaient mis en place des mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que l'occupation temporaire du domaine public était conforme à la réglementation. Nous avons également examiné les outils de contrôle utilisés pour démontrer cette conformité à la réglementation.

Pour ce faire, à partir des six dossiers de permis sélectionnés pour chacun des deux arrondissements, nous avons examiné les mécanismes de contrôle mis en place à la suite de la délivrance des permis. En outre, pour évaluer la détection des occupations temporaires du domaine public « non autorisées », et donc sans permis, nous avons effectué une visite le 3 octobre 2014 dans plusieurs rues des deux arrondissements sélectionnés. Nous avons relevé pour cette journée des occupations temporaires du domaine public qui concernaient différents travaux et chantiers, et prenaient différentes formes, notamment des occupations sur la chaussée, sur le trottoir et dans une ruelle. Voici donc les résultats de nos travaux pour les deux arrondissements.

#### 4.1.1.2.1. Arrondissement de Ville-Marie

##### 4.1.1.2.1.A. Contexte et constatations

Pour l'arrondissement de Ville-Marie, les mécanismes de contrôle mis en place sont assurés par des inspecteurs de la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public. Ils travaillent sur différents quarts de travail, soit de jour, de soir et durant la fin de semaine. Chacun est affecté à un territoire donné pour effectuer un suivi des permis. Pour ce faire, les inspecteurs utilisent un ordinateur portable leur permettant d'avoir accès à l'application informatisée Détour, dans laquelle sont enregistrés les permis d'occupation temporaire du domaine public. Selon les informations obtenues, au cours des patrouilles qu'ils effectuent, les inspecteurs vérifient la conformité des permis qui ont été délivrés en fonction des paramètres enregistrés dans l'application Détour. À titre d'exemple, les inspecteurs vérifient les dimensions de l'occupation en lien avec le permis délivré. Lorsque les inspecteurs constatent une occupation réelle non conforme au permis délivré, ils communiquent l'information aux agents techniques de leur division afin qu'une modification soit apportée dans l'application Détour et que la valeur du permis soit en conséquence modifiée. D'autre part, lorsqu'ils constatent une occupation sans permis, ils veillent à ce que le contrevenant dépose une demande de permis le plus rapidement possible afin de se conformer à la réglementation. Les inspecteurs ont aussi la possibilité de remettre un constat d'infraction.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons premièrement évalué les mécanismes de contrôle mis en place à la suite de la délivrance des permis, à l'aide des six tests sélectionnés. Or, pour cinq dossiers (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne c, les n<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4 et 5), bien que le processus nous ait été décrit, nous n'avons pas eu l'évidence qu'une inspection a été effectuée après la délivrance du permis, afin de s'assurer que tous les paramètres prévus dans les permis ont été respectés. Par contre, dans un cas (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne c, le n<sup>o</sup> 6), nous avons eu l'évidence qu'une inspection avait été réalisée. Des photos de l'occupation du domaine public avaient été prises en vue de démontrer

l'évidence des visites effectuées et pour documenter le dossier. Nous sommes d'avis qu'un rapport d'inspection, indiquant les visites réalisées et démontrant la conformité au permis délivré, devrait être produit. En outre, pour les six dossiers de permis examinés (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne d), nous n'avons également pas retracé un avis de fin des travaux, comme le prévoit le règlement. Nous croyons que l'avis de fin des travaux constitue un moyen de contrôle de l'occupation du domaine public permettant notamment la planification des inspections à réaliser.

Deuxièmement, pour évaluer dans quelle mesure des occupations temporaires sans permis avaient été détectées par les inspecteurs, nous avons réalisé une visite le 3 octobre 2014 dans plusieurs rues de l'arrondissement, au cours de laquelle nous avons relevé neuf occupations temporaires du domaine public (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne a). Nous avons validé, auprès d'une personne de la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public s'occupant du traitement des demandes et de la délivrance des permis, que chacune des situations détectées nécessitait un permis d'occupation temporaire du domaine public.

Nos travaux révèlent que la majorité des cas que nous avons relevés n'ont pas été détectés par les inspecteurs et, de ce fait, n'ont pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme. Ainsi, sur les neuf situations détectées (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne a), cinq situations d'occupation temporaire n'avaient pas fait l'objet de la délivrance d'un permis (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne b, les n<sup>os</sup> 1, 3, 6, 7, 9). Nos travaux révèlent qu'aucune de ces situations ne concernait des sujets bénéficiant d'une exemption de tarification. Si ces situations avaient été détectées, des permis avec frais auraient été délivrés. Parmi ces cinq cas, deux situations (voir l'annexe 6.1, le tableau B, les n<sup>os</sup> 1 et 9) nous préoccupent plus particulièrement, puisqu'elles concernent des chantiers plus importants dont la réalisation exige plusieurs journées. La situation d'occupation n<sup>o</sup> 1 comprend un échafaudage qui est pour le moins imposant, ayant pour effet de barrer entièrement une ruelle. Cet échafaudage est destiné à permettre les travaux sur un immeuble. En ce qui concerne la situation d'occupation n<sup>o</sup> 9, celle-ci est liée à des travaux sur un immeuble en construction de plusieurs étages. Ainsi, nous nous interrogeons sur le fait que de telles situations n'aient pas été détectées.

En ce qui concerne les quatre autres situations, soit celles ayant fait l'objet d'un permis (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne b, les n<sup>os</sup> 2, 4, 5, 8), nous avons constaté que deux d'entre elles concernaient des permis sans frais, puisqu'il s'agit soit de travaux exécutés pour la Ville ou de travaux réalisés par un organisme bénéficiant d'une exemption à la tarification selon le règlement. Nous avons aussi constaté que l'occupation temporaire n<sup>o</sup> 2 n'était pas

conforme aux prescriptions indiquées sur le permis délivré (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne b, le n° 2) et que la non-conformité n'avait pas été détectée par un inspecteur.

Le fait que nous n'ayons pas eu l'évidence que des inspections étaient réalisées systématiquement pour tous les dossiers de permis à la suite de leur délivrance, et que la majorité des cas que nous avons relevés n'avait pas été détectée au cours des inspections réalisées par l'arrondissement, suscite pour nous des interrogations sur les résultats des inspections réalisées. Selon le gestionnaire rencontré, une compilation des situations, ayant fait l'objet d'un constat d'infraction parchemin, est réalisée. Les tableaux produits concernent des occupations du domaine public qui n'avaient pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme et les situations qui ne sont pas conformes aux permis délivrés. Selon les documents qui nous ont été remis, 40 constats d'infraction parchemin auraient été produits pour les huit premiers mois de 2014. Cependant, selon les renseignements obtenus, ces tableaux ne comprennent pas toutes les situations qui ont été repérées par les inspecteurs puisque toutes les situations de non-conformité ne font pas l'objet d'un constat d'infraction. Dans certains cas, le contrevenant a régularisé sa situation.

En effet, la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public compile d'autres tableaux qui comprennent les cas d'occupation temporaire du domaine public pour lesquels des contrevenants n'ayant pas demandé de permis ont régularisé leur situation en obtenant un tel permis. Pour l'année 2014, à la suite des visites effectuées par les inspecteurs, 445 contrevenants ont régularisé leur chantier d'occupation en demandant un permis d'occupation temporaire du domaine public pour une somme totale de 650 406 \$. Cela démontre l'importance de la détection des occupations non conformes du domaine public.

Afin d'être en mesure de fournir un portrait plus précis de l'importance des non-conformités détectées et de l'importance monétaire qu'elles représentent, nous sommes d'avis que toutes les situations d'occupation temporaire du domaine public qui n'avaient pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme devraient être également répertoriées en indiquant la valeur du permis.

En conclusion, les résultats de nos travaux ne nous ont pas démontré que les mécanismes de contrôle en place permettent de s'assurer que l'occupation temporaire du domaine public est conforme à la réglementation en vigueur. Bien que les personnes rencontrées nous informent qu'ils font des efforts pour détecter les situations d'occupation non conforme aux permis délivrés ainsi que les situations d'occupation sans permis, nous sommes d'avis que des mesures additionnelles doivent être prises pour détecter des situations non conformes à la réglementation. Comme mentionné précédemment, pour les cinq situations que nous avons constatées n'ayant pas fait l'objet d'un permis, l'absence d'une autorisation pour

occuper le domaine public entraîne par conséquent des risques qui peuvent être importants. En effet, dans le cas présent, il s'agit d'une perte financière pour l'arrondissement, lequel n'a pas été en mesure d'obtenir le montant des tarifs exigé par le règlement pour ces cinq situations. En posant l'hypothèse que des cas de non-conformité ne sont pas détectés, jour après jour, les pertes financières pourraient être encore plus importantes.

#### 4.1.1.2.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie de revoir les mécanismes de contrôle mis en place, notamment en :**

- **utilisant un rapport d'inspection pour démontrer que l'occupation réelle du domaine public est conforme au permis délivré ou encore qu'elle n'a pas fait l'objet de permis;**
  - **exigeant systématiquement de la part du requérant un avis de fin des travaux pour être informé de la fin de l'occupation du domaine public et pour établir une meilleure planification des inspections;**
  - **planifiant sur une base journalière, et ce, pour l'ensemble du territoire, des activités de détection des occupations temporaires non conformes au règlement;**
- afin de s'acquitter de ses responsabilités pour veiller au respect du *Règlement sur l'occupation du domaine public*.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Nous allons utiliser le rapport d'inspection existant pour consigner les interventions d'inspection des chantiers, notamment pour spécifier si c'est conforme ou non. (Complété)*

*Nous allons axer la planification des inspections en fonction des dates de fin prévues dans les permis pour chacun des secteurs. Une évaluation des besoins concernant les avis de fin des travaux aura lieu en tenant compte de l'information existante. Un suivi sera assuré après cette évaluation concernant l'application de l'article 34 du Règlement sur l'occupation du domaine public. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

*Les activités de détection des occupations non conformes sont déjà prévues au sein des tâches quotidiennes d'inspection du domaine public. (Complété)*

#### Commentaires du vérificateur général :

**Bien que le plan d'action indique que les activités de détection des occupations non conformes sont déjà prévues au sein des tâches quotidiennes d'inspection du domaine public, nos travaux d'audit ont démontré que cela n'était pas suffisant. En effet, lors de notre visite du 3 octobre 2014, nous avons identifié 5 chantiers sur 9 pour lesquels**

**aucun permis n'avait été délivré. Dans les circonstances, nous réitérons notre recommandation à l'effet de bonifier les activités de détection des occupations temporaires du domaine public.**

#### **4.1.1.2.1.C. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie de s'assurer de compiler toutes les situations d'occupation du domaine public n'ayant pas fait l'objet d'un permis afin d'être en mesure de rendre compte de l'importance des non-conformités détectées.**

#### **Réponse de l'unité d'affaires :**

*Nos interventions de régularisation des occupations non conformes sont déjà compilées. Un rappel de la directive pour l'ensemble de l'équipe d'inspection est effectué afin de consolider l'ensemble de nos interventions. **(Complété)***

#### **Commentaires du vérificateur général :**

**Nous maintenons notre position, dans un souci de transparence, quant à l'importance de s'assurer que toutes les situations d'occupation du domaine public n'ayant pas fait l'objet d'un permis sont compilées. En effet, les inspecteurs ne rapportent pas systématiquement tous les cas relevés.**

### **4.1.1.2.2. Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce**

#### **4.1.1.2.2.A. Contexte et constatations**

Pour l'arrondissement de CDN-NDG, les mécanismes de contrôle mis en place sont assurés par des inspecteurs de la Division du bureau technique relevant de la Direction des travaux publics. Ainsi, l'inspecteur s'occupe de vérifier les situations sans permis et la conformité des permis qui ont été délivrés. Dans cet arrondissement, les inspecteurs travaillent de jour uniquement. Selon les renseignements que nous avons obtenus des personnes rencontrées, chacun est affecté à un territoire donné pour la patrouille et pour le suivi des permis. Les inspecteurs utilisent une liste des permis produite chaque matin afin d'être en mesure de vérifier les permis délivrés pour la journée. Lorsqu'ils constatent une situation sans permis, ils veillent à ce que le contrevenant dépose une demande de permis le plus rapidement possible afin de se conformer à la réglementation. Aucun constat d'infraction n'est remis, l'obtention d'un permis par le contrevenant est favorisée par l'arrondissement.

Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons premièrement évalué les mécanismes de contrôle mis en place à la suite de la délivrance des permis, à l'aide des six tests sélectionnés. L'examen des six dossiers de permis échantillonnés ne nous a pas permis de retracer l'évidence des inspections effectuées après la délivrance du permis afin de s'assurer que toutes les exigences prévues sur les permis ont été respectées. Nous sommes d'avis qu'un rapport d'inspection, indiquant les visites réalisées et démontrant la conformité aux permis délivrés, devrait être produit. De plus, pour cinq des six dossiers de permis examinés (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne d), un avis de fin des travaux, comme le prévoit le règlement, n'avait pas été reçu. Nous croyons que l'avis de fin des travaux constitue un moyen de contrôle de l'occupation du domaine public permettant notamment la planification des inspections à réaliser.

Deuxièmement, afin d'évaluer dans quelle mesure des occupations temporaires sans permis avaient été détectées par les inspecteurs, nous avons également réalisé une visite le 3 octobre 2014 dans plusieurs rues de l'arrondissement, au cours de laquelle nous avons relevé neuf occupations temporaires du domaine public qui nécessitaient un permis (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne a). À cette fin, nous avons validé, auprès d'une personne de la Division du bureau technique s'occupant du traitement des demandes et de la délivrance des permis, que chacune des situations détectées nécessitait un permis d'occupation temporaire du domaine public.

Nos travaux révèlent que la majorité des cas que nous avons relevés n'a pas été détectée par les inspecteurs et, de ce fait, n'a pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme. Ainsi, pour neuf situations détectées où un permis était requis, sept situations d'occupation n'avaient pas fait l'objet de la délivrance d'un permis (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne b). Nos travaux révèlent qu'aucune de ces sept situations ne concernait des sujets bénéficiant d'une exemption de tarification. Si ces situations avaient été détectées, des permis avec frais auraient été délivrés. De façon générale, il s'agit de travaux nécessitant l'occupation du domaine public, notamment par des matériaux, des équipements et de la machinerie. La chaussée et le trottoir sont utilisés pour les occupations. Nous nous interrogeons donc sur le fait qu'un nombre élevé de situations d'occupation temporaire n'ont pas été détectées et n'ont pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme. Également, nous nous interrogeons sur le fait que certaines de ces situations n'ont pas été détectées malgré le fait que l'occupation du domaine public est susceptible de se dérouler sur plus d'une journée. En effet, la situation d'occupation (voir l'annexe 6.1, le tableau B, le n° 18), à titre d'exemple, suppose la fermeture complète du trottoir à l'aide d'une clôture de chantier en métal. Bien que le domaine public soit occupé par cette clôture et par des objets divers, nous n'avons constaté aucune activité sur ce chantier au moment de notre visite.

Selon le gestionnaire rencontré, des situations d'occupation sans permis, ayant été détectées par les inspecteurs au cours de patrouilles, ont été compilées pour une période s'échelonnant de juin 2013 à juillet 2014. L'objectif de cette démarche était d'obtenir une estimation des montants qui ne sont pas facturés faute d'un permis d'occupation. Ces tableaux concernent seulement les occupations du domaine public qui n'avaient pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme. Cependant, selon les renseignements obtenus de la division, une telle démarche de détection n'a pas été appliquée durant la période du soir et durant la fin de semaine. Ces tableaux n'indiquent pas les non-conformités aux permis déjà délivrés ni les aspects liés à la sécurité ou à la signalisation qui doivent être établis au moment de l'occupation du domaine public.

Le fait que nous n'ayons pas eu l'évidence que des inspections étaient réalisées à la suite de la délivrance des permis, et que la majorité des cas que nous avons relevés n'avait pas été détectée au cours des inspections réalisées par l'arrondissement, suscite pour nous des interrogations sur les résultats des inspections réalisées.

Afin d'être en mesure de fournir un portrait plus précis de l'importance des non-conformités détectées et de l'importance monétaire qu'elles représentent, nous sommes d'avis que toutes les situations d'occupation temporaire du domaine public qui n'avaient pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme devraient être également répertoriées.

En conclusion, les résultats de nos travaux ne nous ont pas démontré que les mécanismes de contrôle en place permettent de s'assurer que l'occupation temporaire du domaine public est conforme à la réglementation en vigueur. Bien que les personnes rencontrées nous informent qu'ils font des efforts pour détecter les situations d'occupation non conformes aux permis délivrés ainsi que les situations d'occupation sans permis, nous sommes d'avis que des mesures additionnelles doivent être prises pour détecter les situations non conformes à la réglementation. Comme mentionné précédemment, pour les sept situations que nous avons constatées, la conformité à la réglementation a pour conséquence des risques importants. En effet, il s'agit d'une perte financière pour l'arrondissement puisqu'il n'a pas été en mesure d'obtenir le tarif exigé par le règlement. En posant l'hypothèse que des cas de non-conformité ne soient pas détectés, jour après jour, les pertes financières pourraient être encore plus importantes.

#### 4.1.1.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de revoir les mécanismes de contrôle mis en place, notamment en :

- utilisant un rapport d'inspection pour démontrer que l'occupation réelle du domaine public est conforme au permis délivré ou qu'elle n'a pas fait l'objet d'un permis en bonne et due forme;
- exigeant systématiquement de la part du requérant un avis de fin des travaux pour être informé de la fin de l'occupation du domaine public et pour établir une meilleure planification des inspections;
- planifiant sur une base journalière, et ce, pour l'ensemble du territoire, des activités de détection des occupations temporaires non conformes au règlement; afin de s'acquitter de ses responsabilités pour veiller au respect du *Règlement sur l'occupation du domaine public*.

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Élaboration d'un rapport journalier d'inspection (un rapport par événement) afin de documenter la conformité des occupations temporaires du domaine public. Selon les ressources disponibles actuellement, il n'est pas possible d'effectuer une inspection détaillée systématique de toutes les entraves. Par conséquent, nos inspections documentées avec rapport seront concentrées sur les entraves majeures. Ce rapport doit permettre la vérification des éléments suivants pour chaque entrave :*

- Adresse, nature des travaux;
- Période visée;
- Validation de la signalisation (planche normalisée du Ministère des Transports du Québec (MTQ) ou planche particulière);
- Paramètres d'occupation (largeur, superficie, barrage, stationnement tarifé);
- Respect des conditions générales du permis;
- Respect des exigences particulières énoncées sous la rubrique « Conditions » (présence de signaleurs lorsque requis sur le permis, accès et détours piétonniers, accès aux véhicules d'urgence). (**Échéancier prévu : janvier 2016**)

*Nous analysons la pertinence de conserver ou de retirer l'exigence d'obtenir un avis de fin de travaux dans le règlement sur l'occupation. Le respect de cette exigence nécessiterait une somme de travail considérable pour le bénéfice que l'arrondissement en retire. (**Échéancier prévu : septembre 2015**)*

*Au début de chaque quart de travail, chaque inspecteur d'arrondissement doit :*

- établir la liste des nouveaux permis délivrés dans son secteur;
- établir son itinéraire de patrouille afin de couvrir son territoire au maximum. (**Échéancier prévu : février 2016**)

#### 4.1.1.2.2.C. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de s'assurer de compiler toutes les situations d'occupation du domaine public n'ayant pas fait l'objet d'un permis afin d'être en mesure de rendre compte de l'importance des non-conformités détectées.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Élaboration d'un tableau accessible à tous les inspecteurs d'arrondissement pour qu'ils puissent documenter le nombre de contrevenants n'ayant pas demandé de permis et les montants récupérés. Durant les mois d'avril, juin et septembre, effectuer des blitz d'une journée couvrant tout le territoire afin de recenser tous les contrevenants et dresser un portrait complet de la situation. (Échéancier prévu : février 2016)*

### 4.1.1.3. Gestion de la sécurité dans le cadre de l'occupation temporaire du domaine public

#### 4.1.1.3.A. Contexte et constatations

Bien que la tarification soit un élément important de la réglementation concernant l'occupation du domaine public, la gestion de la sécurité liée à l'occupation est tout aussi importante. En effet, les règlements sur l'occupation du domaine public des deux arrondissements exigent que le permis comprenne les mesures qui devront être prises pour assurer la sécurité des personnes<sup>16</sup>. De plus, les règlements prévoient également que le titulaire du permis doit se conformer aux conditions et aux modalités qui y sont établies<sup>17</sup>. L'absence de mesures liées, notamment à la signalisation ou à la protection adéquate du chantier d'occupation du domaine public, présente non seulement des risques pour la sécurité des personnes, mais également pour les arrondissements et pour la Ville. En effet, les risques de poursuite, de perte financière, d'insatisfaction des citoyens en cas de mauvaise gestion et de critiques gouvernementales sont présents.

Dans le cadre de l'occupation du domaine public, notamment l'occupation d'une rue et du trottoir, la sécurité des personnes est encadrée par différentes lois et règlements. Le *Code de la sécurité routière*<sup>18</sup> précise que « toute personne qui effectue des travaux impliquant une occupation d'un chemin public dûment autorisée par la personne responsable de l'entretien de ce chemin ou qui procède à un contrôle routier doit installer, pour la durée des travaux ou du contrôle, une signalisation conforme aux normes établies par le ministre des

<sup>16</sup> Règlement sur l'occupation du domaine public (article 33) (pour chacun des arrondissements).

<sup>17</sup> Règlement sur l'occupation du domaine public (article 4) (pour chacun des arrondissements).

<sup>18</sup> Code de la sécurité routière (RLRQ, c. C-24.2).

*Transports*<sup>19</sup> ». Pour sa part, le *Code de sécurité pour les travaux de construction* exige « que tout chantier de construction ou toute partie de chantier de construction, situé sur un chemin public ou sur un chemin privé ouvert à la circulation publique des véhicules routiers, ou aux abords de ceux-ci, soit pourvu d'une signalisation conforme aux normes des chapitres 1, 4 et 6 du tome V du manuel intitulé "Signalisation routière", établies et consignées par le ministre des Transports en vertu du deuxième alinéa de l'article 289 du Code de la sécurité routière<sup>20</sup> ».

Ainsi, l'application du *Règlement sur l'occupation du domaine public* exige donc de l'arrondissement que les mesures de sécurité figurent sur les permis, y compris ceux pour lesquels une exemption de tarification a été appliquée. De plus, l'arrondissement doit s'assurer que le requérant s'y conforme. Le contrôle des mesures de sécurité est donc un élément important dans la gestion de l'occupation du domaine public.

À partir de l'échantillonnage que nous avons effectué au cours de nos travaux d'audit, nous avons examiné si de telles mesures visant à assurer la sécurité des personnes étaient inscrites sur le permis d'occupation comme l'exige le règlement. Nous avons également examiné si des mécanismes de contrôle avaient été mis en place afin de s'assurer de la conformité à la réglementation.

### 4.1.1.3.1. Arrondissement de Ville-Marie

#### 4.1.1.3.1.A. Contexte et constatations

Lorsqu'un requérant fait une demande de permis, le formulaire prévu à cet effet comprend les conditions générales de délivrance d'un permis d'occupation temporaire du domaine public, dont huit concernent la sécurité des personnes ainsi que la signalisation incluant une référence aux normes du tome V – signalisation routière. Avant de délivrer un permis, l'agent technique doit s'assurer que le requérant a prévu des mesures de sécurité propres à l'occupation temporaire, le cas échéant, pour se conformer aux conditions générales applicables. Ces mesures de sécurité spécifiques devraient figurer sur les permis puisque le règlement l'exige et qu'elles doivent faire l'objet d'un contrôle de la part des inspecteurs, à la suite de la délivrance du permis. Par ailleurs, les conditions générales de délivrance du permis devraient être remises systématiquement au requérant afin de l'informer de ses obligations.

<sup>19</sup> *Code de la sécurité routière*, article 303.

<sup>20</sup> *Code de sécurité pour les travaux de construction* (RLRQ, c. S-2.1, r. 6), article 10.3.1.

Tout d'abord, pour les six dossiers de permis, nous avons constaté que quatre conditions générales concernant la sécurité et la signalisation étaient indiquées sur les permis. Ces conditions indiquent notamment que la signalisation doit être conforme aux normes prescrites par le *Code de sécurité routière*, que l'installation de la signalisation est de la responsabilité du détenteur du permis, et qu'un passage piétonnier ainsi qu'un accès pour les véhicules d'urgence doivent être conservés en tout temps. Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que, pour la majorité des six dossiers de permis sélectionnés, les mesures de sécurité exigées au moment de la demande de permis figuraient sur les permis d'occupation temporaire du domaine public. Ainsi, nous avons constaté pour quatre dossiers (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne e, les n<sup>os</sup> 1, 4, 5, 6) que les mesures de sécurité visant à assurer la sécurité des personnes, exigées par l'arrondissement au moment de délivrer le permis, étaient également indiquées sur le permis.

Dans le cas des deux autres dossiers (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne e, les n<sup>os</sup> 2 et 3), même si des mesures de sécurité à prendre avaient été déterminées par les requérants au moment de la demande de permis, nous avons constaté qu'elles ne figuraient pas sur les permis délivrés. Ainsi, dans le cas du dossier n<sup>o</sup> 2, bien que la demande de permis indique qu'une signalisation serait installée pour la fermeture du trottoir, le permis ne faisait aucune référence à cette mesure de sécurité. Enfin, dans le cas du dossier n<sup>o</sup> 3, au moment de déposer sa demande de permis, le requérant avait dû respecter l'une des conditions générales exigeant qu'une planche de signalisation soit produite. Une planche de signalisation est en quelque sorte un plan illustrant la façon dont la circulation des piétons et des automobilistes sera organisée, dans le cas de l'obstruction ou de la fermeture d'une rue. L'examen du dossier a révélé qu'une planche de signalisation avait été remise par le requérant. Cependant, le permis ne faisait aucune référence à cette mesure de sécurité à respecter par le titulaire. À notre avis, pour ces deux cas, le permis aurait dû faire référence aux mesures de sécurité exigées pour se conformer à la réglementation. Nous sommes d'avis que de telles situations ne facilitent pas la vérification du respect de ces mesures de sécurité au moment des inspections.

Par ailleurs, l'examen des six dossiers de permis sélectionnés (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne g) ne nous a pas permis de retracer l'évidence que les conditions générales avaient été remises au moment de la délivrance des permis. Selon les renseignements obtenus de la personne rencontrée à la Division du bureau technique, les conditions générales ne seraient pas systématiquement remises avec le permis. À notre avis, il est important de s'assurer que le requérant ait obtenu ou pris connaissance de toutes les conditions qui sont attachées au permis d'occupation temporaire du domaine public, car il s'agit des obligations qu'il doit respecter.

Concernant les mécanismes de contrôle mis en place par l'arrondissement pour s'assurer du respect des mesures de sécurité exigées au moment de la délivrance des permis, nous n'avons pas retracé, pour les six dossiers sélectionnés, l'évidence que ces mesures de sécurité avaient fait l'objet d'une vérification après la délivrance du permis (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne f). Nous croyons qu'il est important qu'une vérification des mesures de sécurité soit réalisée à la suite de la délivrance des permis pour s'assurer du respect de la réglementation.

En ce qui concerne les neuf situations d'occupation temporaire du domaine public que nous avons repérées au moment de notre visite du 3 octobre 2014 dans l'arrondissement, nos travaux d'audit nous ont permis de constater que huit d'entre elles étaient en partie ou en totalité non conformes en ce qui concerne la sécurité des personnes, notamment en raison d'une signalisation absente ou déficiente (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne c). Or, trois de ces situations avaient pourtant fait l'objet d'un permis d'occupation (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne b, les n<sup>os</sup> 2, 4 et 5). Ces résultats démontrent l'importance de détecter des situations non conformes pour que les contrevenants détiennent les permis requis et soient obligés de respecter les mesures de sécurité exigées au moment de la délivrance du permis.

Finalement, au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté que le personnel responsable de la délivrance des permis ou de l'inspection ne possédait pas de liste de contrôle illustrant toutes les situations et la procédure permettant d'exiger une planche de signalisation. Ainsi, les conditions générales du permis exigent une planche de signalisation en cas d'obstruction d'une rue artérielle pour une largeur de plus de trois mètres ainsi que pour le barrage d'une rue artérielle. Les conditions générales indiquent également qu'une telle planche peut être exigée pour l'obstruction d'une rue secondaire lorsque l'occupation en largeur est de six mètres ou plus. Enfin, selon les renseignements obtenus de la personne rencontrée à la Division de la circulation et de l'inspection du domaine public, une planche de signalisation pourrait aussi être exigée dans d'autres situations que celles que nous venons de mentionner. Nous sommes d'avis qu'une telle liste de contrôle faciliterait le travail du personnel concerné en permettant une analyse plus rapide des situations présentant un plus grand risque et exigeant une planche de signalisation.

#### 4.1.1.3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie de mettre en place des mécanismes de contrôle visant à s'assurer que :

- toutes les mesures de sécurité exigées au moment de la demande de permis figurent sur le permis qui est délivré afin de faciliter la réalisation des inspections et le respect de la réglementation;
- les conditions générales de délivrance d'un permis d'occupation temporaire du domaine public sont remises au requérant afin de l'informer de ses obligations;
- la vérification des mesures de sécurité, à la suite de la délivrance du permis, est réalisée afin que la conformité au permis soit respectée.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Il est déjà prévu que les exigences de sécurité soient inscrites sur le document du permis. Un rappel à cet effet a été effectué pour l'équipe. **(Complété)***

*Les conditions générales de délivrance des permis accompagnent en tout temps les demandes de permis (2<sup>e</sup> page) et doivent être acceptées en cochant la case déjà prévue sur le formulaire. Un rappel à cet effet a été effectué. Aussi, nous sommes assurés que la 2<sup>e</sup> page (conditions générales) du permis est envoyée en tout temps. **(Complété)***

*Les conditions des permis sont vérifiées à l'intérieur des tâches quotidiennes des inspecteurs. Cela est dorénavant mentionné sur le rapport d'inspection pour les chantiers inspectés. **(Complété)***

*La vérification par échantillonnage des conditions des permis et rapports d'inspection délivrés aura lieu sur une base mensuelle. Cette information sera consignée dans un classeur Excel. **(Échéancier prévu : octobre 2015)***

**Commentaires du vérificateur général :**

Étant donné que nos travaux d'audit nous ont permis de constater que dans 2 cas sur 6, les mesures de sécurité prévues lors de la demande de permis n'étaient pas inscrites sur ceux-ci, alors que dans 6 cas sur 6, nous n'avons pas obtenu l'évidence que les conditions générales avaient été remises au requérant ou que celui-ci en avait pris connaissance et que, dans 6 cas sur 6, nous n'avons pas obtenu l'évidence que les mesures de sécurité exigées ont fait l'objet d'une vérification après la délivrance de ces permis. Nous sommes d'avis que les actions proposées sont insuffisantes pour apporter des correctifs aux lacunes constatées.

#### 4.1.1.3.1.C. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Ville-Marie de se doter d'une liste de contrôle permettant, au moment de la demande de permis d'occupation temporaire du domaine public, de déterminer si une planche de signalisation doit être exigée ou non du requérant, afin de faciliter le travail du personnel concerné par l'analyse de dossier.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Une grille est déjà élaborée conformément au TOME V (Norme de signalisation routière du Québec), pour l'application de l'exigence des planches de signalisation, selon le cas. Un rappel a été effectué en ce sens. **(Complété)***

### 4.1.1.3.2. Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

#### 4.1.1.3.2.A. Contexte et constatations

Lorsqu'un requérant fait une demande de permis, le formulaire prévu à cet effet comprend les conditions générales de délivrance d'un permis d'occupation temporaire du domaine public, dont trois concernent la sécurité des personnes ainsi que la signalisation. Avant de délivrer un permis, l'agent technique doit s'assurer que le requérant a prévu des mesures de sécurité propres à l'occupation temporaire pour se conformer aux conditions générales applicables. Ces mesures de sécurité spécifiques doivent figurer sur les permis lorsqu'elles sont requises et devraient faire l'objet d'un contrôle de la part des inspecteurs, à la suite de la délivrance du permis. Par ailleurs, les conditions générales de délivrance du permis doivent être remises systématiquement au requérant afin de l'informer de ses obligations.

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que, pour la moitié des six dossiers de permis sélectionnés, des mesures de sécurité spécifiques exigées au moment de la demande de permis figuraient sur les permis d'occupation temporaire du domaine public. Précisons d'abord que pour les six dossiers sélectionnés, les permis comprenaient des conditions générales concernant la sécurité et la signalisation. Ainsi, pour trois dossiers de permis, des mesures visant à assurer la sécurité des personnes étaient indiquées dans le permis en plus des conditions générales (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne e, les n<sup>os</sup> 8, 11 et 12).

Par contre, pour les trois autres dossiers (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne e, les n<sup>os</sup> 7, 9 et 10), aucune mesure de sécurité spécifique n'est mentionnée, à l'exception des conditions générales que nous avons discutées précédemment. Toutefois, nous nous

interrogeons dans le cas du dossier n° 10. L'occupation en largeur est de neuf mètres et concerne une rue artérielle. Or, selon les conditions générales du permis, une planche de signalisation est exigée dans le cas d'une obstruction de trois mètres ou plus d'une rue artérielle. Nous sommes d'avis qu'il serait important d'inscrire les mesures prévues pour la sécurité des personnes sur le permis pour se conformer à la réglementation. L'absence d'une telle indication ne facilite pas la vérification du respect de ces mesures de sécurité au moment des inspections.

Par ailleurs, nos travaux d'audit ne nous ont pas permis de constater, dans cinq cas sur six, l'évidence (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne g, les n°s 7, 8, 9, 10 et 11) que les conditions générales de délivrance d'un permis d'occupation temporaire du domaine public avaient été remises au titulaire du permis ou qu'il en avait pris connaissance. Selon les informations obtenues, ces conditions générales ne sont pas systématiquement remises au moment de la délivrance du permis. À notre avis, il est important de s'assurer que le titulaire du permis ait obtenu ou pris connaissance des conditions générales de délivrance d'un permis, car il s'agit des obligations qu'il doit respecter.

Concernant les mécanismes de contrôle mis en place par l'arrondissement pour s'assurer du respect des mesures de sécurité autorisées au moment de la délivrance des permis, nous n'avons pas retracé pour les six dossiers sélectionnés l'évidence que les mesures de sécurité ont fait l'objet d'une vérification après la délivrance des permis pour s'assurer du respect de la réglementation (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne f).

En ce qui concerne les neuf situations d'occupation temporaire du domaine public que nous avons repérées au moment de notre visite du 3 octobre 2014 dans l'arrondissement, nos travaux d'audit nous ont permis de constater que huit d'entre elles étaient en partie ou en totalité non conformes en ce qui concerne la sécurité des personnes, notamment en raison d'une signalisation absente ou déficiente (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne c). Pourtant, l'un de ces chantiers avait fait l'objet d'un permis d'occupation (voir l'annexe 6.1, le tableau B, la colonne c, le n° 15). Ces résultats démontrent l'importance de détecter des situations non conformes pour que les contrevenants détiennent les permis requis et soient obligés de respecter les mesures de sécurité exigées.

Finalement, au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté que le personnel responsable de la délivrance des permis ou de l'inspection ne possédait pas de liste de contrôle illustrant toutes les situations et la procédure permettant d'exiger une planche de signalisation, même si, en pratique, une planche de signalisation est exigée en cas d'obstruction d'une rue artérielle pour une largeur de plus de trois mètres ainsi que pour le barrage d'une rue artérielle. Nous sommes d'avis qu'une telle liste de contrôle faciliterait le

travail du personnel concerné en permettant une analyse plus rapide des situations présentant un plus grand risque et exigeant une planche de signalisation.

#### 4.1.1.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de mettre en place des mécanismes de contrôle visant à s'assurer que :

- toutes les mesures de sécurité exigées au moment de la demande de permis figurent sur le permis qui est délivré afin de faciliter la réalisation des inspections et le respect de la réglementation;
- les conditions générales de délivrance d'un permis d'occupation temporaire du domaine public sont remises au requérant afin de l'informer de ses obligations;
- la vérification des mesures de sécurité à la suite de la délivrance du permis est réalisée afin que la conformité au permis soit respectée.

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Une liste de contrôle sera élaborée afin de s'assurer que tous les paramètres permettant la délivrance des permis sont révisés :*

- Requêteur, nature des travaux, localisation, période;
- Paramètres de tarification;
- Envoi des conditions générales;
- Mesures de sécurité additionnelles dans la section « Conditions ». **(Échéancier prévu : août 2015)**

*La liste de contrôle complétée sera incluse au dossier avec les conditions générales de délivrance du permis. **(Échéancier prévu : août 2015)***

*Selon les ressources disponibles, la vérification de la conformité des travaux et des mesures de sécurité sur le terrain sera effectuée par un inspecteur qui pourra remplir un rapport journalier. Une copie de ce rapport journalier sera jointe au dossier. **(Échéancier prévu : février 2016)***

#### 4.1.1.3.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de se doter d'une liste de contrôle permettant, au moment de la demande de permis d'occupation temporaire du domaine public, de déterminer si une planche de signalisation doit être exigée ou non du requérant, afin de faciliter le travail du personnel concerné par l'analyse de dossier.

## Réponse de l'unité d'affaires :

Une liste de contrôle sera élaborée afin de s'assurer que tous les paramètres permettant la délivrance des permis sont révisés, y compris les exigences de mesures de sécurité complémentaires. Au verso de cette liste seront expliqués les critères nécessaires à l'exigence des mesures de sécurité complémentaires suivantes :

- Nécessité d'exiger une planche de signalisation signée et scellée;
- Présence de signaleurs;
- Présence de policiers;
- Modifications de feux de circulation.

Toutes les mesures de sécurité additionnelles à celles énoncées dans les conditions générales apparaîtront dans la section « Conditions ». (**Échéancier prévu : août 2015**)

### 4.1.1.4. Mise à jour de la réglementation

#### 4.1.1.4.A. Contexte et constatations

Comme nous l'avons mentionné dans la section 4.1.1.1, les règlements sur les tarifs applicables dans les deux arrondissements sélectionnés prévoient notamment des tarifs établis en fonction de la largeur de l'occupation temporaire sur une rue. Ces tarifs sont établis par tranche de trois mètres occupée et pour la fermeture de la rue. Ils sont aussi déterminés distinctement pour deux catégories de rues :

- La première est définie dans le paragraphe 3 des règlements : « *sur une rue indiquée au plan qui figure à l'annexe A du Règlement sur la circulation et le stationnement, une rue sur laquelle est établie une piste cyclable ou un circuit d'autobus de la Société de transport de Montréal [...]*<sup>21</sup> »;
- La deuxième est définie dans le paragraphe 4 des règlements : « *sur une rue autre que celles mentionnées au paragraphe 3 [...]*<sup>22</sup> ».

La distinction entre ces rues repose sur différentes caractéristiques liées notamment à la réglementation en matière de voirie, soit les rues artérielles et les rues locales. Les rues de la première catégorie sont en quelque sorte des rues sur lesquelles se trouvent des services ou des infrastructures particulières qui présentent plus de contraintes pour les citoyens au moment de l'occupation du domaine public. À titre d'exemple, l'occupation temporaire d'une rue sur laquelle est installée une piste cyclable ou sur laquelle passe un circuit d'autobus touche un grand nombre de personnes. Autre exemple, l'occupation temporaire d'une rue

<sup>21</sup> Pour l'arrondissement de Ville-Marie : *Règlement sur les tarifs*, n° CA-24-206, article 34.

Pour l'arrondissement de CDN-NDG : *Règlement sur les tarifs*, n° RCA-14 17222, article 88.

<sup>22</sup> Pour l'arrondissement de Ville-Marie : *Règlement sur les tarifs*, n° CA-24-206, article 34.

Pour l'arrondissement de CDN-NDG : *Règlement sur les tarifs*, n° RCA-14 17222, article 88.

artérielle touche un nombre important d'automobilistes et de personnes par rapport à une rue locale. De ce fait, les tarifs sont donc plus élevés pour cette catégorie que pour les « autres rues » puisque les conséquences d'une occupation temporaire ne sont pas les mêmes (p. ex. lorsqu'une rue artérielle est fermée à la circulation contrairement à une rue locale). Précisons également que les mesures de sécurité exigées, au moment d'une occupation temporaire du domaine public, seront différentes selon que la rue est artérielle (principale et secondaire) ou locale.

Afin d'établir cette distinction entre les rues pour pouvoir appliquer les tarifs applicables, il est donc nécessaire que la réglementation sur les tarifs puisse faire référence à des plans ou à des annexes sur lesquels ces rues figurent. Les règlements sur les tarifs renvoient à un plan des rues qui est en fait l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement*. Ce plan comprend plusieurs rues, y compris des rues artérielles et des rues locales, auxquelles sont appliqués des tarifs plus élevés en ce qui concerne l'occupation en largeur. À l'inverse, des tarifs moins élevés sont appliqués pour toutes les rues qui ne figurent pas sur ce plan, soit les « autres rues ». Précisons que le *Règlement sur la circulation et le stationnement* relève de la compétence des arrondissements en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal* et de la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement<sup>23</sup>.

Par ailleurs, au fil des années, certaines rues se voient ajouter des contraintes additionnelles, notamment des voies cyclables et des circuits d'autobus. Pour d'autres rues, les instances adoptent des changements de désignation, à titre d'exemple, des rues locales deviennent des rues artérielles. Il importe donc que les plans auxquels renvoient les règlements sur les tarifs soient maintenus à jour de façon à pouvoir facilement déterminer la catégorie dans laquelle les rues sont classées aux fins de la tarification.

En conséquence, une rue qui n'est pas classée dans la bonne catégorie peut présenter plusieurs risques pour la Ville et les arrondissements, notamment le risque de pertes financières, des risques concernant la sécurité pour les personnes, des risques de poursuites et des risques d'insatisfaction des citoyens à l'égard de la gestion.

À cette étape de nos travaux, nous avons examiné, dans un premier temps, la date de création ou d'adoption des plans prévus à l'annexe A des règlements sur la circulation et le stationnement à laquelle renvoient les règlements sur les tarifs des deux arrondissements. Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que l'annexe A, à laquelle renvoient les règlements des tarifs des deux arrondissements, a été produite le 22 novembre 1991 et

---

<sup>23</sup> *Charte de la Ville de Montréal*, article 142 et *Règlement du conseil de la Ville sur la délégation de certains pouvoirs relatifs au réseau de voirie artérielle aux conseils d'arrondissement*, conseil municipal de la Ville de Montréal, règlement n° 08-055, 15 décembre 2008.

révisée en février 1997. Ainsi, l'annexe A de ces règlements n'a pas été modifiée depuis cette dernière date. Selon les renseignements obtenus, les rues figurant à l'annexe A ont été inscrites dans l'application informatisée Détour pour qu'il soit possible de distinguer automatiquement les rues de la première catégorie et ainsi calculer la tarification en conséquence.

Dans un deuxième temps, à partir des dossiers de permis sélectionnés pour chacun des arrondissements, nous avons examiné si les rues concernées figuraient sur le plan se trouvant à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement* à laquelle renvoie le *Règlement sur les tarifs*, ou si elles comprenaient des contraintes telles qu'une piste cyclable ou un circuit d'autobus. Nous avons aussi examiné quels tarifs avaient été appliqués pour l'occupation en largeur.

Les résultats de nos travaux révèlent, pour les deux arrondissements, une confusion dans l'application de la réglementation.

Ainsi, pour l'arrondissement de Ville-Marie, les rues visées par trois dossiers de permis (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne h, les n<sup>os</sup> 1, 5 et 6) ne figuraient pas à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement*. De ce fait, les tarifs appliqués correspondaient à ceux des « autres rues » (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne i, n<sup>os</sup> 1, 5 et 6). Pourtant, selon les plans du réseau de transport en commun de la Société de transport de Montréal de 2014<sup>24</sup>, les rues sur lesquelles ont été autorisés les permis d'occupation temporaire du domaine public n<sup>os</sup> 1 et 6 (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne j) comprennent des circuits d'autobus. En outre, pour la rue visée par le dossier n<sup>o</sup> 5, le plan de l'arrondissement<sup>25</sup> datant de 2013 indiquait l'existence d'une voie cyclable à l'endroit où l'occupation temporaire a fait l'objet d'un permis.

De plus, dans le cas du dossier n<sup>o</sup> 2 (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne i), l'occupation temporaire concernait deux rues, l'une figurant à l'annexe A et l'autre non. Ces deux rues n'étaient pas qualifiées d'artérielles et ne comprenaient pas de piste cyclable ni de circuit d'autobus. Au moment de la délivrance du permis, le tarif appliqué a été celui de la première catégorie de rues, soit le plus élevé. Nous nous interrogeons sur le fait d'établir un tel tarif pour des rues qui ne sont pas artérielles et qui n'ont pas de piste cyclable ni de circuit d'autobus, alors que le tarif appliqué à des rues comportant un circuit d'autobus était celui des « autres rues », soit le moins élevé (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne i, les n<sup>os</sup> 5

---

<sup>24</sup> Plans du réseau et du centre-ville STM 2014 : [www.stm.info/fr/infos/reseaux/plans-des-reseaux](http://www.stm.info/fr/infos/reseaux/plans-des-reseaux)

<sup>25</sup> Plan de l'arrondissement de Ville-Marie : [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=7317,84222189&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7317,84222189&_dad=portal&_schema=PORTAL)

et 6). Nous sommes d'avis qu'une telle situation crée de la confusion auprès du personnel ayant à appliquer la tarification.

En ce qui concerne les dossiers n<sup>os</sup> 3 et 4 (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne i), il n'y avait pas de confusion possible puisque les rues figuraient sur le plan prévu à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement*, et que les rues comprenaient des contraintes telles qu'une piste cyclable ou un circuit d'autobus. Pour ces cas, les tarifs appliqués concernaient les rues de la première catégorie.

Pour l'arrondissement de CDN-NDG, nous avons constaté que deux dossiers portaient également à confusion dans l'interprétation de la réglementation. Il s'agit des rues visées par les dossiers de permis (n<sup>os</sup> 11 et 12). Comme elles ne figurent pas sur le plan prévu à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement*, la tarification est celle des rues de la deuxième catégorie. Pourtant, selon les plans du réseau de transport en commun de 2014 de la Société de transport de Montréal<sup>26</sup> et selon un plan de l'arrondissement datant de 2013<sup>27</sup> accessible sur le site Internet de l'arrondissement, ces deux rues, à l'endroit où l'occupation temporaire a été autorisée, comprennent des circuits d'autobus ainsi que des voies cyclables.

En ce qui concerne les quatre autres dossiers de permis échantillonnés, nous n'avons pas constaté de confusion dans l'application des tarifs puisqu'il s'agit des rues de la première catégorie. Ainsi, pour les dossiers n<sup>os</sup> 7 et 8 (voir l'annexe 6.1, le tableau A, la colonne h), il s'agissait de rues locales qui ne figurent pas sur le plan prévu à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement* et sur lesquelles il n'y a pas de circuit d'autobus ni de piste cyclable. Pour les deux autres dossiers (n<sup>os</sup> 9 et 10), il s'agissait de rues qui figurent à l'annexe A du *Règlement sur la circulation et le stationnement*, sur lesquelles il y a un circuit d'autobus et, pour une des rues, il y a également une voie cyclable.

À notre avis, la situation que nous venons de décrire a pour effet de créer une certaine confusion dans l'application de la réglementation de l'occupation du domaine public et de présenter des risques pouvant avoir une incidence sur le respect de la conformité aux lois et aux règlements. En effet, pour des rues présentant des caractéristiques similaires en matière de contraintes et de risques liés à l'occupation temporaire du domaine public, des règles similaires devraient s'appliquer. Nous croyons que des efforts devraient être investis afin de mettre à jour la réglementation dans le but de déterminer les rues qui appartiennent à l'une

---

<sup>26</sup> Plan du réseau STM 2014 : [www.stm.info/fr/infos/reseaux/plans-des-reseaux](http://www.stm.info/fr/infos/reseaux/plans-des-reseaux)

<sup>27</sup> Plan de l'arrondissement de CDN-NDG : [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=7497,84237570&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7497,84237570&_dad=portal&_schema=PORTAL)

ou l'autre des catégories que nous avons décrites précédemment. En conséquence, des efforts devraient également être investis afin de mettre à jour l'application informatisée Détour qui établit les tarifs pour ces catégories de rues.

#### 4.1.1.4.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics des arrondissements de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de :**

- **mettre à jour la réglementation dans le but de déterminer les rues sur lesquelles doivent être appliquées l'une ou l'autre des catégories de tarifs;**
  - **modifier, à la suite de la mise à jour de la réglementation, la classification des rues inscrites dans l'application informatisée Détour pour établir les tarifs applicables concernant l'occupation en largeur du domaine public;**
- afin d'établir une tarification uniforme.**

**Réponse des unités d'affaires :**

#### **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

*L'analyse des besoins est amorcée en prévision d'une révision réglementaire. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

*À la suite de cette révision, les mises à jour de la classification des rues seront demandées aux services informatiques. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

*Validation avec le service concerné de la possibilité d'apporter les changements requis à l'application Détour afin de modifier les rues d'ordonnances. (Échéancier prévu : juin 2015)*

## 4.1.2. Mécanisme d'information et de formation du personnel

### 4.1.2.A. Contexte et constatations

La transmission d'informations et la formation du personnel responsable d'appliquer la réglementation constituent des éléments importants pour le respect de la conformité aux lois et aux règlements. Il est important que le personnel qui les applique possède une expertise et les connaissances suffisantes, sans quoi plusieurs risques de non-conformité sont susceptibles de se réaliser, notamment des risques de pertes financières, de poursuites et d'insatisfaction des citoyens à l'égard de la gestion. Par conséquent, il est important que le personnel possède et reçoive une formation adéquate, notamment qu'il soit informé des nouvelles dispositions réglementaires qui concernent directement les activités à réaliser.

Également, il est essentiel que le personnel puisse avoir accès à une formation touchant l'application de cette réglementation.

À cette étape, nos travaux d'audit ont consisté à examiner si des mécanismes avaient été mis en place afin de s'assurer que le personnel responsable de l'application de la réglementation visant l'occupation temporaire du domaine public a accès, notamment, à des versions à jour de la réglementation, à de la formation, à des outils et à des informations lui permettant de l'appliquer avec assurance.

Premièrement, en ce qui concerne les versions des règlements qui sont utilisées par le personnel, nos travaux d'audit nous ont permis de constater ce qui suit :

- Pour le *Règlement sur les tarifs*, le personnel des deux arrondissements sélectionnés possédait une version à jour de ce règlement. Une grille de tarifs concernant l'occupation temporaire du domaine public est utilisée, et elle est valide. La version utilisée datait du 1<sup>er</sup> janvier 2014;
- Pour le *Règlement sur l'occupation du domaine public* :
  - Pour l'arrondissement de Ville-Marie, nous avons constaté que la version du règlement utilisée n'était pas à jour. Ainsi, nous avons obtenu une version du règlement sous forme de codification administrative, datée du 10 septembre 2007. Précisons qu'une codification administrative comprend en quelque sorte le règlement et toutes les modifications. Or, à la suite des recherches réalisées sur le site Internet de l'arrondissement, nous avons constaté que le règlement a été modifié à plusieurs reprises depuis 2007 et que la dernière version de la codification administrative était datée du 15 mars 2014;
  - Pour ce qui est de l'arrondissement de CDN-NDG, nous avons constaté que la version du règlement qui nous a été montrée n'était pas à jour. À la suite des recherches réalisées sur le site Internet de l'arrondissement, nous avons obtenu une version d'une codification administrative datée du 22 mars 2006.

À notre avis, un mécanisme de contrôle devrait être instauré pour s'assurer que le personnel responsable de l'application de la réglementation visant l'occupation temporaire du domaine public, y compris les gestionnaires, possède en tout temps une version à jour des règlements en vigueur, étant donné les risques que peut entraîner l'application de dispositions qui ne sont plus à jour.

Deuxièmement, au sujet de la formation, nous avons également examiné pour chacune des unités d'affaires les mécanismes en place entourant la formation du personnel affecté à l'application de cette réglementation. Dans le cas des deux unités d'affaires, le personnel

affecté au traitement des demandes de permis et celui affecté à l'inspection ont suivi des formations, notamment concernant la signalisation. Cependant, selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées, il n'y a pas de mécanisme d'encadrement formel des formations, certaines formations sont suivies à l'initiative de l'employé, d'autres à la demande du gestionnaire. Nous sommes d'avis que des besoins en formation doivent être établis et qu'un suivi doit être exercé sur la formation du personnel.

Troisièmement, en ce qui concerne les outils, nous avons évalué dans quelle mesure les unités d'affaires disposaient de guides et de procédures permettant d'appliquer la réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public. Pour l'arrondissement de Ville-Marie, deux guides de procédures relatifs à l'application de la réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public ont été confectionnés en 2013 à l'intention du personnel. Il s'agit, à notre avis, d'une bonne pratique de gestion. Pour ce qui est de l'arrondissement de CDN-NDG, aucun guide de procédures destiné au personnel relatif à la réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public n'a été retracé, à l'exception d'un guide relatif à l'application informatisée Détour. Nous sommes d'avis qu'un tel guide devrait être élaboré et rendu accessible à tout le personnel concerné afin de l'aider dans l'application de cette réglementation. Nous sommes également d'avis que le fait de laisser reposer l'application de cette réglementation principalement sur les connaissances et l'expertise des employés a pour conséquence de rendre l'unité d'affaires plus vulnérable à la non-conformité aux lois et aux règlements. À titre d'exemple, dans le cas de départs d'employés expérimentés, l'application de cette réglementation pourrait présenter des risques plus élevés quant à la non-conformité.

Finalement, selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées dans les deux unités d'affaires, d'autres moyens sont utilisés pour informer le personnel relativement à la réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public, notamment :

- un accès pour le personnel concerné aux règlements à jour sur le site Internet de l'arrondissement;
- la transmission d'informations au cours de rencontres avec les employés;
- la diffusion de courriels visant à informer les employés sur la réglementation;
- la mise en place de formations internes et externes;
- la diffusion au personnel concerné de l'inventaire des lois et règlements, y compris les modifications législatives et réglementaires, produit par le Service des affaires juridiques dans le cadre de la veille législative au bénéfice des arrondissements.

Nous croyons qu'il s'agit de moyens pertinents qui constituent des pratiques de saine gestion permettant de favoriser le respect de la conformité aux lois et aux règlements.

Bien que des efforts soient investis dans l'information et la formation destinées au personnel responsable de l'application de la réglementation, nous croyons que les responsables de la Direction des travaux publics des arrondissements de Ville-Marie et de CDN-NDG devraient s'assurer d'établir les besoins en formation concernant l'application de la réglementation relative à l'occupation temporaire du domaine public. Ils devraient également mettre en place des mécanismes de suivi concernant la formation du personnel afin de s'assurer de maintenir à jour les connaissances du personnel en cette matière.

#### 4.1.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics des arrondissements de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce :**

- **de mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer que l'ensemble du personnel concerné par l'application de la réglementation sur l'occupation du domaine public dispose des versions à jour des règlements en vigueur afin de réduire le risque que surviennent des erreurs dans l'application de la réglementation;**
- **d'établir les besoins en formation du personnel concerné par l'application de la réglementation relative à l'occupation temporaire du domaine public, et de mettre en place des mécanismes de suivi concernant la formation du personnel afin que leur expertise soit maintenue à jour pour favoriser le respect de la conformité aux lois et aux règlements.**

**Réponse des unités d'affaires :**

#### **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

*Nous nous sommes assurés que l'ensemble de l'équipe dispose de la bonne version du règlement. Un rappel sur l'importance de cet aspect a été effectué. Une vérification trimestrielle aura lieu pour nous assurer que toute l'équipe utilise le bon règlement. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Les besoins de formation sont déjà établis au début de chaque année avec le personnel. Une formation sur les petites entraves vient d'être donnée à l'ensemble du personnel affecté à la délivrance des permis. Nous nous assurerons, comme à l'habitude, de la planification des besoins de formation de nos employés en fonction de l'évolution des lois et règlements. (Complété)*

#### **ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

*Pour faire suite à la transmission de la version à jour du Règlement sur les tarifs par la Division du greffe, le document sera systématiquement remis à tout le personnel de l'arrondissement. (Échéancier prévu : avril 2015)*

*Formation interne en continu du personnel lors des rencontres statutaires tenues minimalement tous les mois :*

- *Explication des changements aux règlements, s'il y a lieu;*
- *Révision et explication des particularités de la réglementation courante;*
- *Discussions et études de cas;*
- *Périodes de questions. (Échéancier prévu : avril 2015)*

#### 4.1.2.C. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce d'élaborer un guide de procédures relatif à l'application de la réglementation sur l'occupation temporaire du domaine public et de le rendre accessible au personnel concerné afin de le soutenir dans l'application de cette réglementation.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Élaboration d'un guide expliquant tous les paramètres à considérer lors de la délivrance des permis d'occupation temporaire du domaine public et les éléments à prendre en compte lors de l'inspection. Mise en place de balises concernant les mesures de sécurité suivantes :*

- *Nécessité d'exiger une planche de signalisation signée et scellée;*
- *Présence de signaleurs;*
- *Présence de policiers;*
- *Modifications de feux de circulation. (Échéancier prévu : août 2015)*

## 4.2. Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout

### 4.2.A. Contexte et constatations

Le Service de l'eau a constaté depuis plusieurs années, pour l'ensemble du territoire de la Ville, une augmentation de la fréquence de pluies intenses. De telles pluies tombent à l'intérieur d'un délai de moins de deux heures avec un nombre de millilitres important. Selon les informations recueillies du Service de l'eau, ce phénomène serait aggravé par les changements climatiques.

En ce qui concerne les dommages par l'eau dans un bâtiment, le tableau 3 qui suit présente le nombre de réclamations reçues par la Ville au cours des dernières années :

**Tableau 3 – Nombre de réclamations reçues par la Ville<sup>[a]</sup>**

Années	Nombre de réclamations
2002	150
2003	226
2004	422
2005	5 326
2006	398
2007	209
2008	2 864
2009	1 880
2010	819
2011	1 105
2012	4 314
2013	681
2014 (9 mois)	216

<sup>[a]</sup> Sources de données : Bureau des réclamations de la Ville.

C'est entre les années 2005 et 2009, à la suite d'un nombre important de réclamations de la part de ses citoyens concernant des dommages causés par l'eau, que la Ville a amorcé une réflexion sur ce problème afin de trouver des solutions. Ainsi, l'augmentation considérable des réclamations pour ce type de dommages présentait un risque financier accru pour la Ville. En effet, les risques de poursuites, de pertes financières et de coûts élevés pour le traitement des demandes de réclamations sont présents pour la Ville. Les résidents aux prises avec ce problème, quant à eux, vivent une certaine situation de crise, puisque des conséquences nombreuses en découlent, notamment des pertes financières et des risques pour la santé.

Avec l'objectif d'apporter des solutions à cette situation de crise et de réduire les répercussions des pluies intenses sur les citoyens, le Service de l'eau, avec la collaboration des arrondissements, a entrepris des travaux sur une approche intégrée comprenant notamment une réglementation, des outils de communication et de sensibilisation ainsi que des guides.

Afin d'avoir une idée plus précise de la situation, le Service de l'eau a réalisé, entre 2010 et 2011, plus de 600 inspections dans des bâtiments touchés par un refoulement d'égout ou une inondation, chez des citoyens se portant volontaires. Ces inspections ont révélé notamment que la majorité des bâtiments touchés par un refoulement d'égout, soit 80 %, présentait un manque dans la protection attribuable au clapet anti-refoulement. Également, près de la moitié des bâtiments (46 %) présentait un manque dans la protection attribuable à la fosse de retenue et à la pompe de renvoi. Ainsi, l'un de ces équipements était soit absent,

soit non fonctionnel, réduisant la protection du bâtiment contre les refoulements d'égout, et augmentant par le fait même les risques que survienne une inondation ou un refoulement d'égout.

À la suite de ce constat, l'une des solutions proposées dans l'approche intégrée, visant l'adoption d'une réglementation sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout, a été concrétisée. Ainsi, un règlement a été adopté en juin 2011<sup>28</sup> par le conseil municipal, et ce dernier en a délégué l'application aux arrondissements souhaitant y participer.

Cette réglementation a pour principal objectif la réduction des répercussions des pluies intenses sur les bâtiments des citoyens, par l'obligation d'installer des équipements destinés à protéger le bâtiment contre les refoulements d'égout et les inondations. Le règlement vise trois types de bâtiments :

- Les nouveaux bâtiments;
- Les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie;
- Les bâtiments ayant subi un refoulement ou une inondation.

En outre, les principales mesures visées par ce règlement concernent l'installation d'équipements, notamment un clapet anti-refoulement sur tous les équipements de plomberie devant être protégés, une fosse de retenue permettant de recueillir les eaux de drainage près des fondations et une pompe de renvoi dans la fosse de retenue munie d'un mécanisme permettant l'évacuation d'urgence vers l'extérieur du bâtiment.

Pour la Ville, l'adoption de ce règlement visait à réduire les réclamations liées aux refoulements d'égout et aux inondations, et de réduire les répercussions sur les citoyens.

Il est à noter que ce règlement est entré en vigueur en 2011<sup>29</sup> pour 16 arrondissements et en 2014 pour deux autres. Au moment de produire ce rapport d'audit (mars 2015), un arrondissement<sup>30</sup> n'appliquait toujours pas ce règlement. Selon les renseignements obtenus du Service de l'eau, l'application du règlement a permis, pour les arrondissements qui l'ont appliqué, de réduire le nombre des réclamations adressées à la Ville.

---

<sup>28</sup> *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout* – résolution du conseil municipal : CM11 0533.

<sup>29</sup> Pour les deux arrondissements audités, le règlement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>30</sup> Arrondissement du Plateau-Mont-Royal.

Pour évaluer la conformité aux dispositions du *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout*, nous avons voulu nous assurer que les arrondissements sélectionnés dans cet audit respectaient l'application du règlement relativement aux aspects importants. En conséquence, nous avons donc examiné les aspects suivants :

- L'application du règlement;
- Le suivi des inspections et des avis produits sur les équipements importants.

Nous avons examiné si des mécanismes de contrôle avaient été mis en place pour s'assurer de la conformité à cette réglementation. Nous avons également examiné si des moyens avaient été pris afin de repérer les situations non conformes. Enfin, nous avons examiné si des mécanismes étaient mis en place afin d'informer et de former le personnel des unités d'affaires concernées.

### 4.2.1. Mise en place de mécanismes de contrôle visant à assurer la conformité ainsi que de mesures pour détecter des non-conformités

#### 4.2.1.A. Contexte et constatations

Afin que les gestionnaires puissent s'assurer du respect de la conformité aux lois et aux règlements les concernant, il est nécessaire que des mécanismes de contrôle soient mis en place. Ces mécanismes de contrôle permettent de s'assurer que les aspects importants de la réglementation sont recensés et vérifiés avant qu'une action ne soit réalisée. Ces mécanismes permettront ainsi la réduction des risques qui sont associés à la non-conformité aux lois et aux règlements. Ces mécanismes de contrôle peuvent prendre différentes formes, notamment des outils d'autocontrôle, des applications informatisées et des grilles d'analyses.

Dans les sections qui suivent, nous décrivons les aspects importants du règlement qui, lorsque non respectés, font en sorte que les unités d'affaires ne sont pas conformes et s'exposent à des risques pouvant avoir des conséquences importantes. Par des entrevues et des sondages, nous avons évalué dans quelle mesure les unités d'affaires sélectionnées respectaient les exigences réglementaires liées à ces aspects importants. Également, nous avons examiné si des mécanismes de contrôle étaient en place afin de permettre la détection des situations de non-conformité.

Pour réaliser nos travaux d'audit, nous avons donc sélectionné des dossiers d'inspection et de suivi à partir des listes des inspections réalisées et des listes de suivis. Pour chacun des arrondissements audités, nous avons sélectionné un total de quatre dossiers couvrant les années 2013 et 2014 (jusqu'au 31 août 2014).

## 4.2.1.1. Application du règlement

### 4.2.1.1.A. Contexte et constatations

L'un des premiers éléments importants concernant l'application du *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout* est son champ d'application, c'est-à-dire les bâtiments et les situations qui y sont visés. Comme mentionné auparavant, le règlement s'applique aux trois situations suivantes :

- Un nouveau bâtiment;
- Un bâtiment où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie;
- Un bâtiment ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation.

Le règlement prévoit que les arrondissements peuvent utiliser différents moyens pour en vérifier la conformité, notamment par des inspections et par des attestations de conformité et de bon fonctionnement des systèmes ou des composantes installés.

La conformité au règlement, dans le cas de la construction de nouveaux bâtiments ou encore de travaux de transformation nécessitant l'installation de plomberie, devrait être réalisée au moment de la délivrance du permis. Dans le cas de bâtiments ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation, la conformité au règlement devrait être réalisée au moment de la connaissance de cet événement.

La non-conformité au règlement pour l'un des bâtiments se trouvant dans l'une de ces situations présente plusieurs risques pour les arrondissements et la Ville. Dans le cas d'un nouveau bâtiment ou d'un bâtiment faisant l'objet de travaux de transformation, si le règlement n'est pas appliqué afin de détecter les non-conformités, les risques de refoulement ou d'inondation demeurent présents, et s'ils se manifestent plus tard, ils peuvent entraîner des conséquences plus grandes encore. En effet, les travaux à réaliser par le propriétaire pourraient être plus complexes et plus coûteux que s'ils avaient été réalisés pendant la construction du bâtiment. Il en est de même des travaux de transformation touchant un bâtiment. Dans le cas des bâtiments ayant subi un refoulement ou une inondation, l'absence d'application du règlement et de détection des non-conformités peut faire en sorte que ce bâtiment demeure à risque de subir d'autres refoulements ou d'autres inondations entraînant des dommages, et que de nouveau des réclamations soient adressées à la Ville.

Il est donc important que la réglementation soit appliquée par l'arrondissement afin de repérer les situations de non-conformité dans le cas des trois situations présentées précédemment. Il est également important que les responsables de l'application du règlement disposent

d'outils et de moyens leur permettant d'appliquer la réglementation de manière à réduire les risques que nous avons décrits auparavant.

Par ailleurs, le *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement*<sup>31</sup> prévoit que le conseil d'arrondissement doit remettre chaque année au directeur du Service de l'eau une liste des adresses qui ont fait l'objet des inspections, et, le cas échéant, les non-conformités relevées et la correction de ces non-conformités.

À cette étape de nos travaux, nous avons voulu examiner si les unités d'affaires appliquent le règlement de façon systématique aux nouveaux bâtiments, aux bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie et aux bâtiments ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation, de façon à s'assurer du respect de la conformité. Nous avons voulu aussi évaluer dans quelle mesure des mécanismes de contrôle ont été mis en place afin de détecter les situations de non-conformité à la réglementation.

L'application du règlement dans les deux arrondissements sélectionnés incombe à la Division des permis et des inspections relevant de la DAUSE. Dans l'arrondissement de Ville-Marie, un seul inspecteur en bâtiment s'occupe de l'application de ce règlement. Pour l'arrondissement de CDN-NDG, ce règlement est appliqué par quatre inspecteurs en bâtiment.

Premièrement, pour les deux arrondissements, nous avons constaté que le règlement n'est pas appliqué en ce qui concerne les nouveaux bâtiments. Nous avons aussi constaté que le règlement n'est également pas appliqué pour les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie. De ces permis délivrés pour des travaux de transformation, nous n'avons pu obtenir le nombre de ceux qui concernaient des travaux de plomberie. Ainsi, au moment des demandes de permis de transformation, aucun mécanisme de contrôle visant à détecter celles concernant des travaux de plomberie n'a été mis en place. Pour ces deux types de bâtiments, les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné que le personnel requis n'avait pas été déployé depuis l'entrée en vigueur du règlement.

Or, selon les renseignements obtenus des personnes rencontrées et jointes au Service de l'eau, des données compilées au cours d'inspections réalisées entre 2011 et 2014, et concernant les nouveaux bâtiments ainsi que ceux ayant fait l'objet d'un permis de transformation lié à des travaux de plomberie, révèlent que dans plus de 70 % des cas, la fosse de retenue et la pompe de renvoi ne sont pas conformes au règlement. Par ailleurs,

---

<sup>31</sup> Conseil municipal de la Ville de Montréal, règlement n° 02-002, 18 décembre 2001.

dans plus de 30 % des cas, le clapet n'est pas conforme au règlement. Par conséquent, nous croyons qu'il est important d'appliquer le règlement à ces bâtiments afin d'en respecter la conformité, sans quoi plusieurs des risques présentés précédemment pourraient se manifester. Également, nous croyons que, au moment du traitement d'une demande de permis, une grille d'analyse réglementaire devrait inclure le *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout* pour que le personnel s'assure de son application systématique aux bâtiments visés. En outre, un mécanisme de contrôle permettant de détecter, dans le cas des demandes de permis de transformation, celles qui concernent une installation de plomberie dans les bâtiments devrait être mis en place afin de favoriser l'application du règlement.

Deuxièmement, nous avons constaté que le règlement est appliqué, depuis son entrée en vigueur, essentiellement à l'égard des bâtiments ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation. Ainsi, dans le cas des deux arrondissements, nos travaux d'audit nous ont permis de constater que les inspections de bâtiments effectuées depuis 2011 ont été réalisées à partir d'une liste de bâtiments ayant subi un refoulement d'égout et pour lesquels les citoyens ont déposé une réclamation à la Ville à la suite des dommages subis. Il s'agit d'une liste provenant du Service de l'eau.

Dans le cas de l'arrondissement de Ville-Marie, les inspections de bâtiments pour se conformer au règlement ont débuté en 2011, mais elles étaient alors réalisées par le Service de l'eau. L'arrondissement a pris la relève à partir de 2012. Par rapport au nombre de réclamations reçues pour les années 2012, 2013 et 2014 pour des bâtiments ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation, le nombre d'inspections réalisées par l'arrondissement pour la même période représente un pourcentage de 37 %. Selon les renseignements fournis par le gestionnaire rencontré à la Division des permis et des inspections, les inspections réalisées en 2013 et en 2014 concernent principalement les réclamations déposées par les citoyens en 2012. Nous sommes d'avis que des mesures devraient être mises de l'avant pour que les inspections soient réalisées plus promptement.

Pour l'arrondissement de CDN-NDG, les inspections de bâtiments pour se conformer au règlement ont également débuté en 2011, mais elles étaient réalisées par le Service de l'eau. L'arrondissement a pris la relève à partir de 2012. Selon les informations obtenues, aucune inspection n'a été réalisée en 2014. Selon le gestionnaire rencontré à la Division des permis et des inspections, les inspections réalisées en 2012 et en 2013 concernent principalement les réclamations déposées par les citoyens en 2012. Un rapprochement entre le nombre d'inspections réalisées par l'arrondissement et le nombre de réclamations reçues pour les années 2012, 2013 et 2014 (jusqu'au 31 août) indique qu'une faible proportion des réclamations ont été inspectées, soit 7,5 %. Cependant, au cours de nos travaux dans cet

arrondissement, trois dossiers de bâtiments ayant subi un refoulement d'égout en 2014 ont fait l'objet d'une nouvelle procédure que les personnes rencontrées entendent dorénavant utiliser systématiquement. En effet, l'arrondissement adresse au propriétaire du bâtiment une demande d'attestation de conformité visant les équipements indiqués dans le règlement. Cette attestation doit être produite par le propriétaire ou un entrepreneur et doit indiquer que les équipements de plomberie visés par le règlement sont conformes. Les personnes rencontrées mentionnent qu'elles envisagent de ne plus faire d'inspection et d'utiliser ce moyen de façon systématique pour vérifier la conformité au règlement. À notre avis, bien qu'il s'agisse d'un moyen prévu dans le règlement, nous croyons qu'il est important que le personnel de l'arrondissement s'assure de recevoir, du propriétaire du bâtiment ou de l'entrepreneur, un rapport d'inspection appuyant l'attestation de conformité exigée. Considérant que l'arrondissement doit rendre compte des inspections réalisées dans les bâtiments ayant fait l'objet d'un refoulement d'égout ou d'une inondation, nous sommes d'avis que de tels rapports sont requis.

En outre, bien que des inspections concernant des bâtiments ayant fait l'objet de réclamations soient réalisées, il importe de rappeler que le règlement s'applique à tous les bâtiments ayant subi un refoulement ou une inondation, sans distinguer s'il s'agit d'une réclamation ou d'une requête déposée à l'arrondissement par un citoyen. Il s'avère que ce ne sont pas tous les bâtiments ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation qui font l'objet de réclamations. Ainsi, nos travaux d'audit nous ont permis de constater que les arrondissements doivent répondre à de nombreux appels concernant des requêtes de la part des citoyens en lien avec les refoulements d'égout, le fonctionnement d'un puisard ou de l'égout, ce qui a pour effet de mobiliser des ressources et d'entraîner des coûts.

Selon les documents que nous avons obtenus, ces requêtes sont principalement traitées par la Direction des travaux publics des arrondissements, et la DAUSE n'est pas touchée par le traitement de ces requêtes. Une comparaison entre les listes de requêtes formulées par les citoyens et les listes de réclamations démontre que des requêtes ont également fait l'objet de réclamations. Ces requêtes ayant fait l'objet d'une réclamation sont susceptibles de faire l'objet d'une inspection de la part de la DAUSE, ce qui n'est pas le cas pour les autres requêtes, alors qu'il existe un risque que le bâtiment ait subi un refoulement d'égout ou une inondation. À notre avis, des mécanismes de contrôle permettant de détecter les requêtes de citoyens liées à un bâtiment ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation et n'ayant pas fait l'objet d'une réclamation devraient être mis en place par les arrondissements afin d'en vérifier la conformité au règlement. Le fait de ne pas repérer des bâtiments ayant subi un refoulement les laisse dans une situation de risque de refoulement ou d'inondation et, par conséquent, entraîne un nouveau risque de réclamations pour la Ville et l'arrondissement.

Nous croyons que des efforts supplémentaires devraient être investis afin que tous les bâtiments ayant subi un refoulement ou une inondation fassent l'objet d'une inspection ou d'une attestation de conformité.

#### 4.2.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce :

- d'appliquer le règlement pour les nouveaux bâtiments et pour les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie, et de mettre en place des mécanismes de contrôle qui permettent de s'assurer de l'application systématique du règlement à ces bâtiments afin de s'assurer de la conformité au règlement;
- de s'assurer que tous les bâtiments ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation font l'objet le plus rapidement possible d'une inspection ou d'une intervention afin de réduire les risques de refoulement ou d'inondation pour ces bâtiments et, en fin de compte, les risques de réclamations;
- de mettre en place des mécanismes permettant de détecter, dans les requêtes déposées par les citoyens, les bâtiments ayant subi un refoulement d'égout afin d'être en mesure de réaliser des inspections ou des interventions conformément au règlement.

Réponse des unités d'affaires :

#### ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE

- Appliquer le règlement aux constructions et aux agrandissements.
- Former le personnel à ce règlement.
- Remettre de la documentation au demandeur comportant les exigences du règlement lors du dépôt de la demande de permis.
- Créer deux lignes dédiées de suivi dans Oracle, une à l'attention des préposés à l'émission des permis, et l'autre à l'usage des inspecteurs pour s'assurer de l'application du règlement. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)

*Intervenir dès qu'une inondation ou qu'un refoulement d'égout est porté à notre attention (réclamation ou plainte) en signifiant un avis au propriétaire l'obligeant à se conformer à la réglementation et à transmettre une attestation de conformité dans les 90 jours suivant la signification. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)*

*Développer un processus de transmission des requêtes de refoulements d'égouts avec la Direction des travaux publics. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)*

**ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

Une codification informatique (nommée CO REFOUL) à inscription automatique est existante dans le suivi des demandes de permis dans l'application Gestion du territoire – permis lors de l'inscription d'une demande de permis de transformation ou de construction. Lorsque l'étude confirme l'application du règlement, un autocollant est appliqué sur les plans informant le demandeur de l'obligation de se conformer au règlement. **(Échéancier prévu : mai 2015)**

Les figures de l'annexe C et D du règlement ainsi que la fiche d'inspection seront incluses aux documents remis avec le permis délivré dont les travaux sont assujettis au règlement suite à l'étude par le préposé à l'émission des permis. **(Échéancier prévu : mai 2015)**

La compilation des réclamations sera consultée une fois par semaine par un responsable désigné afin d'intervenir plus rapidement. Une requête par adresse sera alors inscrite dans l'application Gestion du territoire – permis puis remise à l'inspecteur responsable. Une nouvelle directive d'application établira un délai d'intervention. **(Échéancier prévu : avril 2015)**

La nouvelle directive sur la procédure concernant l'application du règlement inclura un mécanisme de détection des requêtes de refoulement d'égout. **(Échéancier prévu : juin 2015)**

**4.2.1.1.C. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, pour les situations où des attestations de conformité sont demandées, de s'assurer qu'elles sont accompagnées d'un rapport d'inspection afin d'être en mesure de satisfaire aux exigences du Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement en ce qui concerne la reddition de comptes relative à la liste des adresses, ayant fait l'objet d'une inspection, qui doit être déposée annuellement.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*La nouvelle directive sur la procédure concernant l'application du règlement confirmera la nécessité de joindre la fiche d'inspection à l'avis de non-conformité.*  
**(Échéancier prévu : juin 2015)**

## 4.2.1.2. Suivi des inspections et des avis de non-conformité

### 4.2.1.2.A. Contexte et constatations

Afin de protéger le bâtiment contre les risques de refoulement ou d'inondation, le règlement vise l'installation de certains équipements qui permettent d'assurer la protection du bâtiment, notamment le clapet anti-refoulement sur les équipements de plomberie, la fosse de retenue pour recueillir les eaux de drainage près des fondations ainsi que la pompe de renvoi dans la fosse de retenue avec une évacuation d'urgence vers l'extérieur du bâtiment. Il s'agit des aspects importants du règlement liés aux équipements à installer. Ainsi, l'installation de ces équipements dans un bâtiment permet de réduire les risques de refoulement d'égout et d'inondation.

Afin de vérifier si un bâtiment respecte la réglementation relativement à ces aspects importants, c'est-à-dire de s'assurer que ces équipements sont installés dans un bâtiment, des vérifications doivent être effectuées par l'arrondissement. Le règlement prévoit différents moyens pour l'arrondissement d'effectuer ces vérifications, notamment par des inspections ou des attestations de conformité. Lorsque survient un refoulement ou une inondation dans un bâtiment et lorsqu'une inspection ou une intervention doit être réalisée, il est important que celle-ci soit réalisée le plus rapidement possible afin de réduire les risques d'un refoulement ou d'une inondation de nouveau. Également, lorsqu'une inspection a été réalisée et qu'un avis de non-conformité a été produit assorti d'un délai, il est important qu'un suivi soit réalisé au terme du délai afin de s'assurer que les correctifs exigés sont effectués pour assurer le respect de la conformité au règlement.

Puisqu'au moment de nos travaux les deux unités d'affaires sélectionnées n'appliquaient pas le règlement pour les nouveaux bâtiments et pour les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie, nos travaux d'audit se sont concentrés sur les bâtiments ayant subi un refoulement ou une inondation. Nous avons effectué notre échantillonnage de dossiers à partir des listes d'inspections et de suivis des bâtiments ayant subi un refoulement ou une inondation et ayant déposé une réclamation à la Ville.

À cette étape de nos travaux, nous avons donc voulu évaluer si les équipements importants visés par le règlement faisaient systématiquement l'objet d'inspections ou d'interventions. Nous avons aussi évalué les moyens utilisés, lorsque des situations de non-conformité étaient constatées, pour que des correctifs soient apportés. Finalement, nous avons examiné si un suivi était exercé de façon diligente pour s'assurer de la conformité au règlement et pour réduire les risques liés à la non-conformité.

### 4.2.1.2.1. Arrondissement de Ville-Marie

#### 4.2.1.2.1.A. Contexte et constatations

Les quatre dossiers examinés sont relatifs à des inspections réalisées en 2013 (n<sup>os</sup> 1 et 2) et en 2014 (n<sup>os</sup> 3 et 4). Ces dossiers concernent des événements de pluie intense et de réclamations datant de 2011 (n<sup>o</sup> 1) et de 2012 (n<sup>os</sup> 2, 3 et 4). Nos travaux d'audit nous ont permis de constater l'évidence que les quatre dossiers ont fait l'objet d'une inspection sur les trois principaux équipements exigés par le règlement (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne a) et qu'une fiche d'inspection a été utilisée sous format électronique dans chacun des cas afin de couvrir tous les éléments exigés par le règlement (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne b).

Nous avons aussi eu l'évidence, pour les quatre cas, que les inspections ont permis de détecter des éléments non conformes sur les éléments vérifiés (clapet, fosse de retenue et pompe de renvoi) (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne c). En effet, des avis de non-conformité ont été produits en demandant au propriétaire de communiquer avec l'inspecteur dans les trois prochaines semaines suivant la réception de l'avis pour établir la date des corrections des non-conformités (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne e).

Bien que l'inspection et les avis de non-conformité soient bien documentés, nous nous interrogeons sur le délai de traitement relativement élevé entre la date à laquelle est survenu le refoulement d'égout et la date de la dernière intervention auprès du propriétaire. Bien qu'aucun des quatre dossiers ne soit encore définitivement terminé, au moment de nos travaux, le délai de traitement variait entre 742 jours et 1 192 jours (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne f).

Premièrement, dans le cadre de nos travaux, nous nous sommes intéressés au suivi exercé pour réaliser les inspections dans un délai raisonnable. Tout d'abord, nous avons constaté que les inspections avaient été réalisées plus de 12 mois après la date de l'événement de pluie et celle de la réclamation déposée à la Ville. Selon le processus en place, avant de faire une inspection dans le bâtiment ayant subi un refoulement ou une inondation, la DAUSE doit s'adresser au propriétaire en lui transmettant une lettre d'avis d'inspection. Un délai est généralement donné au propriétaire pour qu'il puisse prendre rendez-vous avec l'arrondissement. D'une part, pour les quatre dossiers examinés, nous avons constaté que ces lettres d'avis ont été transmises tardivement après le refoulement d'égout. À titre d'exemple, pour les dossiers n<sup>os</sup> 1 et 2, ces lettres ont été transmises après plus d'un an. D'autre part, nous avons également constaté qu'un délai n'avait pas été indiqué sur la lettre d'avis d'inspection pour les dossiers n<sup>os</sup> 1 et 2 (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne d). Nous croyons qu'il est important d'indiquer un délai sur l'avis d'inspection afin de formaliser

l'exigence de l'inspection et d'étayer la preuve advenant que ce délai ne soit pas respecté. Précisons que pour les deux autres dossiers (n<sup>os</sup> 3 et 4), un délai de 10 jours avait été donné au propriétaire pour établir un contact avec l'arrondissement.

Deuxièmement, nous nous sommes également intéressés au suivi exercé sur les avis de non-conformité pour que les correctifs soient apportés. Nous avons d'abord constaté que, dans l'avis de non-conformité transmis au propriétaire, l'arrondissement lui donne un délai de trois semaines pour établir la date des corrections des non-conformités. Nous n'avons cependant pas eu l'évidence d'un autre document sur lequel serait indiqué le délai convenu entre l'arrondissement et le propriétaire pour réaliser les travaux. De ce fait, nous avons constaté, au moment de nos travaux, que deux des avis de non-conformité (n<sup>os</sup> 1 et 2) avaient été produits depuis plus d'un an sans qu'un suivi soit réalisé.

Précisons que le *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout* prévoit que « l'autorité compétente peut, au moyen d'un avis, ordonner au propriétaire d'un bâtiment non conforme au présent règlement de l'y rendre conforme dans un délai qu'elle fixe d'au plus 90 jours<sup>32</sup> ». Nous croyons que l'avis de non-conformité devrait être assorti d'un délai ordonnant au propriétaire d'effectuer les travaux requis afin de se conformer au règlement. Cette façon de faire inciterait davantage un propriétaire à réaliser les travaux requis, d'autant plus que le règlement prévoit, en cas d'infraction, l'imposition d'amendes variant entre 300 \$ et 4 000 \$, selon qu'il s'agit d'une personne physique ou d'une personne morale.

Par ailleurs, bien que nous ayons constaté que les quatre dossiers avaient été enregistrés dans l'application informatisée Gestion du territoire – permis, nous avons également constaté que la saisie des données ne permettait pas l'exercice d'un suivi efficace. À titre d'exemple, les délais consentis sur la lettre d'avis d'inspection, la date des avis de non-conformité ainsi que les délais consentis pour apporter des correctifs n'étaient pas consignés dans l'application de façon à pouvoir exercer un suivi au moment opportun. En outre, à la lecture des dossiers, nous n'avons pas eu l'évidence qu'un suivi avait été réalisé à la suite des dernières inspections. À titre d'exemple, dans le cas des dossiers n<sup>os</sup> 3 et 4, l'examen des dossiers révèle que des inspections ont été réalisées en juin et juillet 2014 et que les travaux correctifs devaient être réalisés dans les prochaines semaines par les propriétaires. Or, au moment de nos travaux, nous n'avons pas retracé l'évidence qu'un suivi avait été réalisé, et ce, plus de six mois après l'avis de non-conformité. De notre point de vue, il serait important qu'un suivi visant à s'assurer de la mise en place des correctifs soit effectué le plus

---

<sup>32</sup> Article 13.

rapidement possible après l'échéance du délai convenu entre l'arrondissement et le propriétaire (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne g).

En conclusion, nous croyons que le fonctionnement actuel ne favorise pas une diligence dans la mise en place des correctifs exigés au propriétaire et ne permet pas à la Ville de réduire le risque qu'un nouvel événement touche le bâtiment et qu'il en résulte une autre réclamation. Nous sommes d'avis qu'une analyse des délais de traitement devrait être réalisée afin de déterminer les étapes du processus pouvant être réalisées autrement ou plus rapidement après l'événement de refoulement ou d'inondation. Par la suite, nous croyons qu'il serait important que des mécanismes de contrôle soient mis en place afin de s'assurer que le suivi des dossiers est réalisé rapidement, et ce, pour les différentes étapes qui comportent une inspection et un avis de non-conformité. Nous croyons également que tout avis devrait être assorti d'un délai afin que les correctifs soient apportés le plus rapidement possible pour réduire les risques d'un refoulement d'égout ou d'une inondation.

#### 4.2.1.2.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie de prendre les dispositions nécessaires :**

- **pour que la lettre d'avis d'inspection soit systématiquement assortie d'un délai pour formaliser l'exigence d'une inspection afin de faciliter le suivi des dossiers et pour étayer la preuve officielle en prévision de la délivrance d'un constat d'infraction, le cas échéant;**
- **pour que l'avis de non-conformité soit systématiquement assorti d'un délai ordonnant au propriétaire d'effectuer les travaux requis afin de faciliter le suivi des dossiers et pour étayer la preuve officielle en prévision de la délivrance d'un constat d'infraction, le cas échéant;**
- **pour réitérer, auprès du personnel concerné, l'importance de consigner dans l'application Gestion du territoire – permis les avis et les délais consentis au propriétaire ainsi que les visites de suivi effectuées afin de faciliter la planification des interventions à réaliser et de permettre une vérification ultérieure.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Envoyer de façon systématique, et ce, dès que nous sommes informés d'un refoulement d'égout ou d'une inondation, un avis comportant les exigences de se conformer au règlement et de nous transmettre une attestation de conformité dans les 90 jours suivant la signification. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

*Créer une requête dédiée dans Oracle dès que nous sommes informés qu'un bâtiment a subi un refoulement d'égout ou une inondation (réclamation ou plainte). L'ensemble des données relatives au suivi y sera consigné (avis, délais, retour attestation). (Échéancier prévu : octobre 2015)*

#### 4.2.1.2.1.C. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Ville-Marie de procéder à l'analyse des délais de traitement des dossiers d'inspections concernant les bâtiments ayant eu un refoulement d'égout ou une inondation pour déterminer les étapes du processus pouvant être effectuées différemment afin d'accélérer le processus et de réduire les risques de réclamations pour la Ville.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Envoyer de façon systématique, et ce, dès que nous sommes informés d'un refoulement d'égout ou d'une inondation, un avis comportant les exigences de se conformer au règlement et de nous transmettre une attestation de conformité dans les 90 jours suivant la signification. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

### 4.2.1.2.2. Arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce

#### 4.2.1.2.2.A. Contexte et constatations

Parmi les quatre dossiers examinés, trois ont fait l'objet d'inspections réalisées en 2013. Le quatrième dossier a fait l'objet d'une demande d'attestation de conformité par l'arrondissement. Ces dossiers concernent des événements de pluie intense et de réclamations datant de 2012 et 2014 (voir l'annexe 6.2, le tableau A).

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater l'évidence que trois dossiers ont fait l'objet d'une inspection sur les trois principaux équipements exigés par le règlement (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne a, les n<sup>os</sup> 5, 6 et 7). Cependant, nous n'avons pas eu l'évidence pour le dossier n<sup>o</sup> 5 qu'une fiche d'inspection avait été utilisée, mais des notes manuscrites avaient été produites. En outre, pour ce qui est du dossier n<sup>o</sup> 7, nous avons constaté que la fiche d'inspection était partiellement remplie (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne b). Dans le cas du dossier n<sup>o</sup> 8, nous n'avons pu évaluer l'utilisation de la fiche d'inspection puisqu'elle a été transmise avec la demande d'attestation de conformité et que le dossier n'était pas terminé au moment de nos travaux d'audit. Néanmoins, nous sommes d'avis qu'une fiche d'inspection devrait être utilisée systématiquement pour tous les dossiers au

moment d'une inspection ou d'une intervention pour s'assurer de couvrir tous les éléments prévus dans le règlement afin d'en assurer la conformité.

Nous avons aussi eu l'évidence, pour les trois cas, que les inspections ont permis de détecter des éléments non conformes sur les éléments vérifiés (clapet, fosse de retenue et pompe de renvoi) (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne c). Cependant, nous n'avons pas eu l'évidence que des avis de non-conformité ont été produits pour exiger que le propriétaire entreprenne les correctifs nécessaires (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne e).

Tout comme pour l'arrondissement de Ville-Marie, nous nous interrogeons sur le délai de traitement relativement élevé entre la date à laquelle est survenu le refoulement d'égout et la date de la dernière intervention auprès du propriétaire. Bien qu'aucun des quatre dossiers ne soit encore définitivement terminé, au moment de nos travaux, le délai de traitement variait entre 141 jours et 385 jours (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne f). Précisons que, dans le cas de l'arrondissement de CDN-NDG, la date de la dernière intervention correspond à celle de l'inspection ou de l'envoi de la demande d'attestation de conformité, en l'absence d'évidences d'avis de non-conformité et de visites de suivi réalisées pour s'assurer que des correctifs ont été apportés aux situations.

Premièrement, dans le cadre de nos travaux, nous nous sommes intéressés au suivi exercé pour réaliser les inspections dans un délai raisonnable. Tout d'abord, nous avons constaté que les inspections avaient été réalisées plus de 12 mois après la date de l'événement de pluie et celle de la réclamation déposée à la Ville. Par contre, nous ne pouvons attribuer l'importance de ce délai à la transmission tardive d'une lettre d'avis d'inspection, car nous n'avons pas retracé l'évidence de telles lettres (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne d). Nous croyons que des efforts doivent être réalisés afin que les inspections soient effectuées le plus rapidement possible après l'événement de refoulement d'égout ou d'inondation, et ce, afin de réduire le risque d'un refoulement d'égout ou d'une inondation qui touche de nouveau le bâtiment et qu'il en résulte une autre réclamation pour la Ville.

Deuxièmement, en ce qui concerne le suivi exercé sur les non-conformités pour que les correctifs nécessaires soient apportés, il ne nous a pas été possible de l'évaluer puisque nous n'avons pas retracé d'évidences dans le dossier à cet effet (voir l'annexe 6.2, le tableau A, la colonne e). De notre point de vue, il est important, lorsque des non-conformités sont décelées, que des avis de non-conformité assortis d'un délai soient remis au contrevenant afin de s'assurer que des correctifs sont exigés pour le respect de la conformité au règlement. Également, il est important, lorsque le délai de l'avis vient à échéance, qu'une vérification soit effectuée le plus rapidement possible afin de déterminer si les correctifs ont été effectués conformément aux exigences du règlement. Il est également important qu'un rapport de suivi

soit produit, d'une part, pour faciliter la planification des interventions par le personnel et, d'autre part, pour faciliter la vérification des interventions par le gestionnaire.

Quant à lui, le dossier n° 8 découle d'une nouvelle procédure utilisée par les gestionnaires responsables au moment de nos travaux. Nous n'avons pu évaluer l'efficacité de cette façon de faire, car le dossier n'était pas terminé. Par contre, selon les informations obtenues, elle concerne essentiellement les bâtiments ayant subi un refoulement ou une inondation. En effet, elle ne concerne pas les nouveaux bâtiments ou les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie. Il s'agit en fait d'un avis envoyé au propriétaire du bâtiment ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation lui demandant de fournir une attestation de conformité au règlement signée soit par lui-même, soit par un entrepreneur. La lettre est accompagnée d'une fiche d'inspection comprenant les aspects prévus dans le règlement et d'une fiche d'action que le propriétaire ou l'entrepreneur doit remplir. Selon la procédure de l'arrondissement, un délai de 90 jours est donné au propriétaire. Advenant que ce délai ne soit pas respecté, un deuxième avis sera envoyé assorti d'un délai de 30 jours.

Or, nous nous interrogeons sur le fait d'envoyer un deuxième avis alors que le premier avis est assorti d'un délai de 90 jours pour produire l'attestation de conformité. Nous croyons qu'une telle procédure a pour effet d'alourdir l'application du règlement par l'envoi de deux avis ayant le même objectif. Également, nous croyons que cette procédure a pour effet d'entraîner des situations à risques en augmentant les délais d'intervention. De notre point de vue, la procédure mise en place devrait concerner tous les types de bâtiments pour lesquels le règlement s'applique, et elle devrait tendre vers une application simplifiée visant à apporter les correctifs le plus rapidement possible afin de protéger le bâtiment contre les refoulements d'égout et les inondations et, en fin de compte, à réduire le risque de réclamations à la Ville. Ainsi, bien que des efforts soient investis pour encadrer l'application de la réglementation à l'aide d'une procédure, nous croyons que celle-ci devrait être modifiée pour inclure les différents éléments que nous venons de soulever.

Par ailleurs, nous avons constaté qu'un seul dossier a été enregistré dans l'application informatisée Gestion du territoire – permis. Par conséquent, l'application n'est pas utilisée à des fins de suivi des dossiers ni pour produire des rapports. Une telle situation ne permet pas à un gestionnaire d'instaurer des mécanismes de vérification.

En conclusion, nous croyons que le fonctionnement actuel ne favorise pas une bonne gestion des inspections des bâtiments pour lesquels sont survenus des refoulements d'égout et ayant fait l'objet de réclamations. Une telle situation s'explique par le fait que l'arrondissement n'utilise pas une fiche d'inspection, ne produit pas d'avis de non-conformité et ne démontre

pas l'évidence du suivi réalisé en vue de s'assurer que les correctifs exigés au propriétaire ont été apportés. Une telle situation ne permet pas à la Ville de réduire le risque qu'un nouvel événement touche le bâtiment et qu'il en résulte une autre réclamation. Nous croyons qu'il serait important que des mécanismes de contrôle soient mis en place afin de s'assurer que le suivi des dossiers est réalisé le plus rapidement, et ce, pour les différentes étapes qui comportent une inspection et un avis de non-conformité. Nous croyons également que tout avis devrait être assorti d'un délai afin que les correctifs soient apportés le plus rapidement possible pour réduire les risques d'un refoulement d'égout ou d'une inondation.

#### **4.2.1.2.2.B. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises de l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de :**

- **prendre les mesures nécessaires pour que la fiche d'inspection soit utilisée et complétée pour chaque dossier afin de permettre que tous les aspects importants du règlement soient traités;**
- **s'assurer que des avis de non-conformité assortis de délais sont produits lorsque des non-conformités au règlement sont constatées, afin que les correctifs soient apportés le plus rapidement possible et afin de favoriser le suivi des dossiers en temps opportun;**
- **réévaluer la pertinence d'accorder aux propriétaires un délai supplémentaire de 30 jours pour produire les attestations de conformité puisqu'un premier délai a déjà été établi, conformément au règlement et afin de ne pas alourdir la procédure en place;**
- **prendre les mesures nécessaires pour que des rapports de suivi générés par l'application Gestion du territoire – permis soient systématiquement produits pour chaque dossier afin de faciliter le suivi des interventions et de favoriser la vérification par le gestionnaire responsable;**
- **prendre les mesures nécessaires pour que le personnel concerné consigne dans l'application Gestion du territoire – permis les fiches d'inspection, les attestations de conformité, les avis de non-conformité et les délais consentis au propriétaire ainsi que les visites de suivi effectuées afin de faciliter la planification des interventions à réaliser et de permettre une vérification ultérieure;**
- **bonifier la procédure utilisée pour faciliter l'application du règlement pour tous les bâtiments visés afin de faciliter la gestion des inspections et la reddition de comptes en découlant.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*La nouvelle directive sur la procédure concernant l'application du règlement sera applicable à chaque dossier. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*La compilation des réclamations sera consultée une fois par semaine par un responsable désigné afin d'intervenir plus rapidement. (Échéancier prévu : avril 2015)*

*Une réévaluation de la pertinence du délai additionnel sera faite lors de l'élaboration de la nouvelle directive. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Le type de domaine et de classe du dossier inscrit dans Oracle permet la production de ce type de rapport. Une inscription typique sera prévue dans la directive. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*L'application Gestion du territoire – permis permet cette consignation. La directive uniformisera la procédure afin que toutes les pièces pertinentes y soient consignées. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*La procédure sera complète, de l'étude des demandes de permis ou de l'inscription de la requête à la fermeture du dossier par l'inspecteur. (Échéancier prévu : juin 2015)*

## 4.2.2. Mécanisme d'information et de formation du personnel

### 4.2.2.A. Contexte et constatations

Le respect de la conformité aux lois et aux règlements exige du personnel qui les applique des connaissances et une expertise suffisantes, sans quoi des risques liés à la non-conformité sont susceptibles de se produire. Ces risques peuvent se traduire notamment par des réclamations et des poursuites contre la Ville et les arrondissements, des risques de coûts élevés et des risques d'insatisfaction des citoyens à l'égard de la gestion. Il est donc important que le personnel concerné par l'application de la réglementation soit informé adéquatement, notamment en étant informé en continu des modifications législatives et réglementaires et en ayant en main les versions à jour de la réglementation à appliquer. Il est également important que le personnel possède une formation adéquate en ayant accès à une formation liée à la réglementation qu'il a la responsabilité d'appliquer.

À cette étape, nos travaux ont consisté à examiner si des mécanismes avaient été mis en place afin de s'assurer que le personnel responsable de l'application de la réglementation a accès, notamment, à des informations à jour, à des outils pouvant l'aider dans la compréhension et l'application ainsi qu'à des formations. Ainsi, le personnel responsable de l'application de cette réglementation devrait détenir une formation adéquate et être tenu

informé des différents aspects concernant cette réglementation. Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que les unités d'affaires possédaient une version à jour de la réglementation.

Également, nos travaux nous ont permis de constater que le Service de l'eau, dans le cadre de l'approche intégrée adoptée par le comité exécutif, a mis à la disposition des arrondissements plusieurs outils visant à les aider dans l'application du règlement. Ainsi, le Service de l'eau a élaboré et mis à la disposition des arrondissements un guide de procédures détaillé comprenant des explications sur l'application du règlement, une fiche d'inspection sous formats papier et électronique (fichier Excel) couvrant l'ensemble des éléments de la réglementation ainsi que des modèles de lettre à utiliser. De plus, le Service de l'eau a mis à la disposition des arrondissements un répertoire électronique comprenant les mêmes outils que le guide. Nous avons été en mesure de constater que les deux arrondissements sélectionnés possédaient ces guides et connaissaient le répertoire électronique du Service de l'eau, puisqu'ils l'utilisaient afin de récupérer les listes des adresses des bâtiments ayant subi un refoulement d'égout ou une inondation, qui sont préparées à l'intention des arrondissements.

En outre, selon les renseignements que nous avons obtenus des personnes rencontrées et jointes au Service de l'eau et à la Division des permis et des inspections des deux arrondissements sélectionnés, les inspecteurs responsables de l'application du règlement reçoivent en continu des informations par le Service de l'eau concernant le règlement. Également, le Service de l'eau offre une assistance téléphonique lorsqu'ils en ont besoin.

En ce qui concerne la formation, selon les renseignements obtenus des mêmes personnes, des inspecteurs des deux arrondissements ont reçu une formation offerte par le Service de l'eau concernant l'application du règlement. Cependant, pour l'arrondissement de Ville-Marie, le gestionnaire rencontré à la Division des permis et des inspections nous a mentionné qu'un seul inspecteur a reçu la formation offerte par le Service de l'eau. En ce qui concerne l'arrondissement de CDN-NDG, selon les renseignements fournis par les gestionnaires rencontrés, seuls les inspecteurs ont pu bénéficier de la formation offerte par le Service de l'eau. Dans les deux cas, les gestionnaires disent ne pas superviser précisément la formation concernant ce règlement.

Ainsi, dans le cas des deux arrondissements, nous croyons que d'autres catégories d'employés devraient également bénéficier de la formation offerte par le Service de l'eau, notamment les préposés aux permis puisqu'ils seront appelés à appliquer le règlement en ce qui concerne les nouveaux bâtiments ainsi que les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation de l'installation de plomberie.

Bien que le Service de l'eau participe à la formation du personnel des deux arrondissements, nous croyons que les gestionnaires responsables à la Division des permis et des inspections de ces arrondissements devraient connaître les besoins en formation pour leur personnel concernant l'application de ce règlement et s'assurer d'un suivi relativement à cette formation, puisque d'autres employés que les inspecteurs pourront avoir besoin d'une formation.

#### 4.2.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce :**

- d'établir les besoins en formation du personnel concerné par l'application du *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout*;
- de mettre en place des mécanismes de suivi concernant la formation du personnel afin que leur expertise soit maintenue à jour pour fournir l'assurance du respect de la conformité à la réglementation.

**Réponse des unités d'affaires :**

##### **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

*Adresser une demande au Service de l'eau afin que notre personnel soit formé à ce règlement. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

*Signer une entente de formation continue avec le Service de l'eau. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

*Une formation sera donnée au personnel responsable de l'application de la réglementation. Cette formation sera adaptée à l'étude des permis ou à l'inspection des bâtiments. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Un mécanisme de formation continue sera mis en place afin de s'assurer du maintien de l'expertise par le biais des réunions d'équipe de travail. (Échéancier prévu : juin 2015)*

### 4.3. Mécanismes de reddition de comptes

#### 4.3.A. Contexte et constatations

La reddition de comptes est une pratique de saine gestion qui permet d'informer les gestionnaires sur l'état de la situation des activités sous leur responsabilité, afin de les soutenir dans la prise de décisions. Également, elle permet de rendre ces mêmes

gestionnaires imputables des décisions qui sont prises. Dans le domaine des travaux publics et de l'aménagement urbain en milieu municipal, ces décisions sont bien souvent liées à l'application de lois et de règlements à caractère municipal.

À cette étape, nos travaux d'audit ont consisté à évaluer dans quelle mesure une reddition de comptes en matière de conformité aux lois et aux règlements est réalisée par les unités administratives de chaque arrondissement, afin de fournir une information sur l'état de la situation quant au respect de la conformité concernant l'application d'une réglementation. Ainsi, une telle reddition de comptes peut, à titre d'exemple, concerner les situations qui ont fait l'objet d'une non-conformité, les aspects de la réglementation qui ne sont pas appliqués, le suivi de l'application d'un règlement ou encore l'évaluation du respect d'un règlement à l'égard d'une activité qui a été réalisée.

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater qu'en ce qui concerne la réglementation relative à l'occupation temporaire du domaine public, des rapports d'activité sont généralement produits annuellement par la Direction des travaux publics des deux arrondissements. Cependant, ces rapports illustrent essentiellement le nombre de permis, la catégorie des permis et les revenus selon les mois ou l'année. Ainsi, selon les documents consultés et les renseignements obtenus, nous n'avons retracé aucune évidence que des rapports visant à rassurer la direction d'arrondissement quant au respect de la conformité à ce règlement étaient produits afin d'aider les gestionnaires à la prise de décisions notamment.

Enfin, pour ce qui est du *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout*, le *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement* prévoit un mécanisme de reddition de comptes qui exige des arrondissements qu'ils déposent chaque année au directeur du Service de l'eau un rapport comprenant la liste des adresses ayant fait l'objet d'une inspection afin de vérifier le respect du règlement. Et pour chaque adresse, ce règlement demande d'indiquer, le cas échéant, les non-conformités relevées et la correction de ces non-conformités.

Dans le cas de l'arrondissement de Ville-Marie, une reddition de comptes a été déposée au cours des séances du conseil d'arrondissement du 8 juillet 2014 pour l'année 2013 et du 2 octobre 2013 pour l'année 2012. Précisons que la reddition de comptes pour l'année 2014 n'était pas disponible au moment de produire ce rapport d'audit. En ce qui concerne l'arrondissement de CDN-NDG, une reddition de comptes a aussi été déposée, au cours des séances du conseil du 12 janvier 2015 pour la période de janvier à décembre 2014 et du 3 mars 2014 pour la période de janvier 2012 à décembre 2013. Selon les renseignements obtenus des personnes jointes au Service de l'eau, les redditions de comptes déposées par les deux arrondissements ne satisfont pas à toutes les exigences du règlement. Dans

certain cas, elles ne comprennent pas les listes des adresses des inspections, les non-conformités relevées et la correction de ces non-conformités. À notre avis, il est important que ces redditions de comptes satisfassent à toutes les exigences prévues dans le *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement* afin d'en respecter la conformité. Ces redditions de comptes sont également importantes afin de fournir au Service de l'eau un juste portrait de la situation entourant l'application du *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout*.

Bien qu'il existe cette reddition de comptes, nous n'avons pas retracé l'évidence d'une reddition de comptes concernant la conformité aux lois et aux règlements destinée aux gestionnaires concernés de l'arrondissement afin de les aider dans la prise de décisions notamment. Pourtant, dans le cas des deux arrondissements, le règlement n'est pas appliqué en ce qui concerne les nouveaux bâtiments et les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie, ce qui constitue à notre avis un non-respect important de la réglementation. À la lecture du dossier décisionnel déposé pour le conseil d'arrondissement, nous n'avons pas retracé d'information concernant cet aspect. Nous croyons donc qu'il est important que des mécanismes de reddition de comptes relatifs au respect de la conformité aux lois et aux règlements soient mis en place afin de fournir un juste portrait de la situation entourant l'application de la réglementation pour faciliter la prise de décisions.

#### 4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction des travaux publics des arrondissements de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de :**

- **mettre en place des mécanismes de reddition de comptes relatifs au respect de la conformité aux règlements liés à l'occupation temporaire du domaine public afin de fournir un juste portrait de la situation entourant l'application de la réglementation pour faciliter la prise de décisions.**

**Réponse des unités d'affaires :**

**ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

*Un rapport semestriel de conformité au règlement sera produit à la direction sur la base des échantillonnages mensuels. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

*Élaboration d'un rapport sommaire présentant les catégories de permis délivrés, la quantité et les revenus pour chaque mois. Aussi, un état de situation sera élaboré*

présentant un résumé des situations qui ont fait l'objet de non-conformités, les aspects de la réglementation qui ne sont pas appliqués et les modifications qui ont été apportées en cours d'année. Ce rapport sera présenté à la direction de l'arrondissement. (**Échéancier prévu : mars 2016**)

#### 4.3.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises des arrondissements de Ville-Marie et de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce de :

- prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer que les documents déposés pour le conseil d'arrondissement, visant à répondre aux exigences de la reddition de comptes qui est prévue dans le *Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement*, sont conformes à la réglementation;
- mettre en place des mécanismes de reddition de comptes relatifs au respect de la conformité au règlement lié à la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout afin de fournir un juste portrait de la situation entourant l'application de la réglementation pour faciliter la prise de décisions.

Réponse des unités d'affaires :

#### **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

Définir avec le greffe la façon de faire parvenir la liste confidentielle des adresses visées par une intervention. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)

Produire des rapports (extractions Oracle) afin de faire le suivi périodique des activités. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)

#### **ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE**

Les documents fournis rencontreront les exigences de reddition de comptes relatives au respect de la conformité au règlement lié à la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout du Règlement intérieur de la Ville sur la délégation de pouvoirs du conseil de la Ville aux conseils d'arrondissement (02-002). (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

L'application Gestion du territoire – permis sera utilisée afin d'extraire les données devant servir à la reddition de comptes. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

### Commentaire global du vérificateur général sur le plan d'action produit par l'arrondissement de Ville-Marie, Direction des travaux publics

La Direction des travaux publics de l'arrondissement n'a pas répondu de façon satisfaisante à plusieurs des recommandations émises par le Bureau du vérificateur général de manière à ce que les situations relevées dans le rapport d'audit soient corrigées, malgré de nombreux échanges entre le Bureau du vérificateur général et le responsable de la direction concernée.

## 5. Conclusion générale

Le respect de la conformité aux lois et aux règlements est important puisque ces derniers prescrivent bien souvent la façon dont les activités doivent être réalisées. De plus, il s'agit d'une saine pratique de gestion puisqu'en milieu municipal, un grand nombre d'activités à réaliser et de services à rendre aux citoyens sont encadrés par des lois et des règlements.

Dans un premier temps, nous avons examiné le *Règlement sur l'occupation du domaine public* et, plus précisément, l'occupation temporaire du domaine public, y compris la réglementation relative à la tarification. Cette réglementation encadre l'occupation temporaire du domaine public, notamment par l'exigence de permis et de mesures.

Pour différents aspects entourant l'occupation temporaire du domaine public, nous avons constaté plusieurs situations de non-conformité à la réglementation ainsi que des situations pouvant conduire à un manque d'uniformité dans l'application de cette réglementation :

- Différents aspects liés à une tarification non conforme à la réglementation, p. ex. des exemptions à la tarification appliquée sans bases réglementaires réelles, ayant pour conséquence soit une perte de revenus pour les arrondissements, soit une surfacturation pour les citoyens;
- Des chantiers importants d'occupation temporaire du domaine public sont sans permis, ce qui entraîne des pertes de revenus pour les arrondissements et aussi des risques de réclamations et de poursuites, en raison des mesures de sécurité pour les personnes qui sont incomplètes ou absentes sur ces chantiers;
- L'absence d'une évidence que les chantiers d'occupation temporaire qui détiennent un permis sont bel et bien inspectés afin de s'assurer de la conformité aux conditions du permis, ayant pour conséquence un risque de perte de revenus pour l'arrondissement ainsi qu'un risque pour la sécurité des personnes;
- Une mise à jour, non réalisée depuis plusieurs années, de la tarification de l'occupation temporaire en fonction des rues qui comprennent des particularités et des contraintes

différentes, ayant pour conséquence, notamment, une perte de revenus pour les arrondissements.

Nos travaux d'audit ont démontré que ces non-conformités et ces situations ont été causées principalement par une faiblesse dans l'application de la réglementation.

Dans un deuxième temps, nous avons examiné le *Règlement sur la protection des bâtiments contre les refoulements d'égout*. Ce règlement vise à encadrer les équipements que doit comprendre un bâtiment afin d'être protégé contre les refoulements d'égout et les inondations. Pour différents aspects entourant ce règlement, nous avons également constaté des non-conformités et des situations pouvant entraîner des non-conformités :

- Le règlement n'est pas appliqué depuis son entrée en vigueur en 2011 pour les nouveaux bâtiments et pour les bâtiments où sont effectués des travaux de transformation d'une installation de plomberie, ayant pour conséquence de laisser ces bâtiments vulnérables à un risque de refoulement et d'inondation et, pour la Ville et les arrondissements, de présenter des risques de réclamations et de coûts élevés;
- Un nombre peu élevé d'inspections réalisées pour les bâtiments ayant déjà subi un refoulement d'égout, ayant également pour conséquence de laisser des bâtiments qui pourront présenter des risques pour la Ville et les arrondissements en cas de réclamations;
- Une absence de suivi après les inspections et des délais très longs pour les suivis après les avis de non-conformité, ayant pour conséquence de laisser pendant une longue période des bâtiments vulnérables à un risque de refoulement d'égout ou d'inondation;
- Une reddition de comptes incomplète alors qu'elle est exigée par un règlement, ayant pour conséquence de ne pas informer correctement les élus et le Service de l'eau destinés à recevoir cette reddition de comptes formelle.

Les faits que nous avons constatés en lien avec ce règlement nous préoccupent, car seulement une catégorie de bâtiments, ceux ayant fait l'objet d'un refoulement d'égout ou d'une inondation, a été priorisée pour vérifier la conformité au règlement. Nous nous interrogeons sur le fait qu'un règlement dûment adopté par le conseil municipal ne soit appliqué que pour une catégorie de bâtiments.

Considérant les non-conformités et les situations problématiques à la suite de l'examen des règlements visés par notre audit et des risques qui en découlent, nous croyons que des efforts doivent être investis par les arrondissements pour mettre en place des mécanismes de contrôle permettant notamment de fournir l'assurance que la réglementation gouvernant leurs champs de responsabilités est appliquée conformément. Concernant l'occupation temporaire du domaine public, le risque de pertes financières peut atteindre des milliers de

dollars pour un seul dossier. Également, le nombre de chantiers sans permis que nous avons constaté sur la base d'un échantillonnage laisse planer un doute quant à la possibilité de l'existence de malversations volontaires.

## 6. Annexes

## 6.1. Application de la réglementation en matière d'occupation temporaire du domaine public

Tableau A – Échantillon des dossiers de permis d'occupation temporaire du domaine public sélectionnés – 2014

N° de dossier du sondage Montant du permis Durée	(a) Conformité de la tarification du permis		(b) La demande de permis comprend tous les renseignements importants	(c) Vérification de la conformité de l'occupation au permis délivré – Évidence au dossier	(d) Avis de fin des travaux envoyé à l'arrondissement	Mesures de sécurité autres que les conditions générales		(g) Les conditions générales du permis (remises avec le permis) – Évidence au dossier	Le tarif de l'occupation en largeur est établi selon : • Une rue figurant à l'annexe A (plan des rues) • Autre rue ne figurant pas à l'annexe A • La rue comprend un circuit d'autobus ou une voie cyclable ou ne comprend ni l'un ni l'autre			
	Oui	Non	Évidence au dossier		Évidence au dossier	(e) Inscription sur le permis	(f) Vérification du respect		(h) Rue mentionnée à l'annexe	(i) Tarif selon rue figurant à l'annexe ou autre rue	(j) Circuit d'autobus et/ou voie cyclable	(k) Confusion dans la réglementation
<b>ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE</b>												
1 121,99 \$ 1 jour		X	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Autre rue	Oui	Oui
2 431,98 \$ 1 jour	X		Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Une rue oui; autre rue non	Rue de l'annexe	Non	Oui
3 Sans frais 4 jours		X	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Rue de l'annexe	Oui	Non
4 1 149,98 \$ 2 jours	X		Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Rue de l'annexe	Oui	Non
5 1 099,74 \$ 3 jours		X	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Autre rue	Oui	Oui
6 16 362,75 \$ 31 jours	X		Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Autre rue	Oui	Oui
<b>ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES-NOTRE-DAME-DE-GRACE</b>												
7 239,15 \$ 1 jour		X	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Autre rue	Non	Non
8 433,46 \$ 3 jours		X	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Autre rue	Non	Non
9 Sans frais 1 jour	X		Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Sans frais	Oui	Non
10 2 147,74 \$ 3 jours		X	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Rue de l'annexe	Oui	Non
11 1 156,65 \$ 11 jours		X	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Autre rue	Oui	Oui
12 1 779,81 \$ 18 jours		X	Oui	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Autre rue	Oui	Oui

**Tableau B – Détection des chantiers d'occupation temporaire sans permis – visite du 3 octobre 2014**

N° de chantier détecté	(a) Un permis est requis pour ce type d'occupation	(b) Un permis a été délivré pour ce chantier d'occupation temporaire du domaine public		Année de délivrance du permis	(c) Conformité de la sécurité et de la signalisation
		Oui Montant du permis et durée	Non		
<b>ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE</b>					
1	Oui		X	-----	Non
2	Oui	X 5 017 \$; 43 jours		2014	Non
3	Oui		X	-----	Non
4	Oui	X Sans frais; 86 jours		2014	Non
5	Oui	X Permis 1 : 127 \$; 1 jour Permis 2 : 1 374 \$; 27 jours		2014	Non
6	Oui		X	-----	Non
7	Oui		X	-----	Non
8	Oui	X Sans frais; 725 jours		2013	Oui
9	Oui		X	-----	Non
<b>ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE</b>					
10	Oui		X	-----	Non
11	Oui		X	-----	Non
12	Oui		X	-----	Non
13	Oui	X 3 714,84 \$; 31 jours		2014	Oui
14	Oui		X	-----	Non
15	Oui	X Sans frais; 12 jours		2014	Non
16	Oui		X	-----	Non
17	Oui		X	-----	Non
18	Oui		X	-----	Non

## 6.2. Application de la réglementation en matière de protection des bâtiments contre les refoulements d'égout

**Tableau A – Échantillon des dossiers d'inspections sélectionnés – bâtiments ayant subi un refoulement (2013 et 2014)**

N° de dossier du sondage	Date de l'événement	Date de la dernière intervention	(a) Une inspection a été réalisée Les principaux éléments ont été inspectés (clapet, fosse de retenue et pompe de renvoi)	Des non-conformités ont été constatées, un avis a été envoyé	Lettres et avis assortis de délais Évidence au dossier		(f) Délai du traitement du dossier – depuis l'événement jusqu'à la dernière intervention	(b) Utilisation de la fiche d'inspection	(g) Correctifs apportés
			Évidence au dossier	(c) Non-conformités constatées dans le bâtiment	(d) Lettres d'avis d'inspection assorties d'un délai	(e) Avis de non-conformité assorti d'un délai	En nombre de jours	Évidence au dossier	
<b>ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE</b>									
1	18 juillet 2011	22 octobre 2014	Oui	Oui	Non	Oui	1 192 jours	Oui	Non
2	29 mai 2012	5 novembre 2014	Oui	Oui	Non	Oui	890 jours	Oui	Non
3	30 mai 2012	10 juin 2014	Oui	Oui	Oui	Oui	742 jours	Oui	Non
4	29 mai 2012	28 juillet 2014	Oui	Oui	Oui	Oui	790 jours	Oui	Non
<b>ARRONDISSEMENT DE CÔTE-DES-NEIGES–NOTRE-DAME-DE-GRÂCE</b>									
5	29 mai 2012	18 juin 2013	Oui	Oui	Pas d'évidence	Pas d'évidence	385 jours	Non	Non
6	29 mai 2012	13 juin 2013	Oui	Oui	Pas d'évidence	Pas d'évidence	380 jours	Oui	Non
7	29 mai 2012	13 juin 2013	Oui	Oui	Pas d'évidence	Pas d'évidence	380 jours	Oui, partiellement	Non
8	3 juin 2014	22 octobre 2014	Non	Pas d'inspection	Pas d'évidence	Demande d'attestation assortie d'un délai	141 jours	Oui, envoyée avec la demande	Non





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.8

## GESTION DES STOCKS





## Table des matières

1. Introduction .....	257
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	258
3. Sommaire des constatations .....	260
4. Constatations détaillées et recommandations .....	263
4.1. Cadre de gestion des stocks.....	263
4.2. Application de l'actuel cadre de gestion des stocks .....	280
5. Conclusion générale .....	290

## Liste des sigles

SCARM	Service de concertation des arrondissements et ressources matérielles	SPO	Service de la performance organisationnelle
-------	---	-----	---

## 4.8. Gestion des stocks

### 1. Introduction

La Ville de Montréal (la Ville) acquiert annuellement des biens destinés à être consommés dans le cours normal de ses affaires. Ainsi, la grande majorité des unités d'affaires de la Ville détient des biens en stock qu'elles entreposent dans des magasins, des magasins satellites, des dépôts ou encore dans des unités mobiles<sup>1</sup>. Ces biens en stock, qui représentaient un actif d'environ 30 M\$ dans les états financiers des exercices 2012 et 2013, sont composés d'une multitude d'items de nature, de taille et de valeurs variées et ils doivent, en tant que propriétés de la Ville, être gérés de façon à en assurer leur exhaustivité, leur valeur et leur protection.

Au cours des dernières années, plusieurs documents internes ont été diffusés à la Ville afin d'apporter des précisions aux unités d'affaires, entre autres, en ce qui concerne la comptabilisation des biens à titre de stocks ainsi qu'aux méthodes à adopter en ce qui a trait à leur gestion et à leur évaluation. Ainsi :

- la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal<sup>2</sup> a été mise à jour en novembre 2011 par le Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles (SCARM)<sup>3</sup>. Elle jette les bases relatives aux responsabilités du Service de l'approvisionnement<sup>4</sup>, des arrondissements et des services centraux en matière, entre autres, d'acquisition et de gestion de biens;
- le *Guide de référence en gestion des stocks*<sup>5</sup>, préparé par le Service de l'approvisionnement en août 2009, vise à aiguiller les utilisateurs vers des pratiques uniformes de gestion des stocks. Il traite, entre autres, de catégories de stocks, de décompte d'inventaire et de désuétude des stocks;
- la directive intitulée « Comptabilisation des inventaires<sup>6</sup> » a été publiée en février 2013 par le Service des finances. Elle présente aux unités d'affaires les notions relatives à l'évaluation et à la comptabilisation d'un inventaire aux livres;
- le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*, transmis annuellement aux unités d'affaires en fin d'exercice par le Service des finances, se veut un outil de référence dans le cadre du processus de préparation des états financiers de la Ville.

<sup>1</sup> Termes utilisés dans la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal.

<sup>2</sup> *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal, numéro C-RM-SCARM-PA-11-001, 24 novembre 2011.

<sup>3</sup> Maintenant désigné sous l'appellation « Service de la concertation des arrondissements ».

<sup>4</sup> Antérieurement connu sous le nom de « Direction de l'approvisionnement », du SCARM.

<sup>5</sup> *Guide de référence en gestion des stocks*, Service de l'approvisionnement, août 2009.

<sup>6</sup> « Comptabilisation des inventaires (Directive) », numéro C-RF-SFIN-D-13-001, 4 février 2013.

Au-delà de ces documents mis à la disposition des gestionnaires des unités d'affaires de la Ville, il convient de s'assurer d'une communication, d'une compréhension et d'une application adéquate et uniforme de la Politique, de la Directive et des guides publiés relativement à la gestion des stocks par les utilisateurs à qui ils s'adressent.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué a d'abord et avant tout visé à conclure si les encadrements entourant la gestion des stocks sont adéquats et correctement appliqués afin de s'assurer que les stocks présentés aux états financiers sont bien évalués et contrôlés.

Nos travaux ont couvert deux principaux volets :

- Le premier visait à s'assurer que le cadre de gestion actuel, notamment en matière de gestion des stocks (Politique, Directive et guides), constituant une référence pertinente pour l'ensemble des unités d'affaires (arrondissements et services centraux), est complet et cohérent;
- Le deuxième visait à s'assurer de l'application adéquate et cohérente de ce cadre de gestion par les arrondissements afin de valider que :
  - les stocks sont contrôlés et évalués adéquatement,
  - les accès à ceux-ci sont restreints aux seules personnes autorisées.

Plus particulièrement pour ce deuxième volet, l'audit effectué avait pour objet de s'assurer que :

- la gestion des lieux d'entreposage garantit l'exhaustivité des stocks présentés à l'état de la situation financière en fin d'exercice;
- la documentation de l'évaluation des stocks en fin d'exercice permet d'appuyer la valeur de ceux-ci présentée aux livres à cette date;
- un processus de reddition de comptes des unités d'affaires de la Ville vers le Service des finances, du solde de leurs stocks en fin d'exercice, a été instauré et est suivi adéquatement;
- l'accès physique aux stocks est restreint aux seules personnes autorisées.

Nos travaux se sont limités aux stocks entreposés dans des dépôts et n'ont pas porté sur d'autres types de stocks également détenus par les unités d'affaires. À titre d'exemple, nous n'avons pas couvert la gestion des stocks d'essence servant à alimenter le matériel roulant appartenant à la Ville.

Nos travaux d'audit ont porté sur les exercices 2013 et 2014 et ont été réalisés au sein d'un échantillon de quatre arrondissements pour certaines de leurs divisions qui détiennent des stocks dans des dépôts.

Les arrondissements et les divisions visés par notre audit sont les suivants :

- Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve :
  - Direction des travaux publics :
    - Division des parcs et de l'horticulture,
    - Division de la voirie;
  
- Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie :
  - Direction des travaux publics :
    - Division de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage de la chaussée,
    - Division des parcs et des installations,
    - Division de la voirie;
  
- Arrondissement de Saint-Laurent :
  - Direction des travaux publics :
    - Division de la mécanique des bâtiments et de l'éclairage des rues,
    - Division des parcs et des espaces verts,
    - Division de la voirie;
  
- Arrondissement de Ville-Marie :
  - Direction des travaux publics :
    - Division des parcs et de l'horticulture,
    - Division de la voirie.

Nos travaux se sont déroulés entre le 15 mai et le 30 octobre 2014. Ils ont consisté, entre autres, en la lecture de documents de référence diffusés par la Ville en matière de gestion et de comptabilisation d'inventaire, en visites annoncées et guidées de lieux d'entreposage, en prise de renseignements au cours de rencontres avec des gestionnaires et en la réalisation de sondages jugés nécessaires dans les circonstances, en vue d'obtenir l'information probante, suffisante et nécessaire pour étayer notre rapport d'audit.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport a été présenté à des fins de discussions aux gestionnaires concernés des quatre arrondissements audités (Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont–La Petite-Patrie, Saint-Laurent et Ville-Marie), au directeur du Service de l'approvisionnement, au directeur de la Comptabilité et des informations

financières du Service des finances et au directeur général de la Ville. Par la suite, le rapport final a été transmis aux quatre arrondissements audités, au Service de l'approvisionnement, au Service des finances ainsi qu'à la Direction générale pour l'obtention de plans d'action et d'échéanciers quant à leur mise en œuvre.

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de constater que des améliorations sont requises sur plusieurs plans, notamment au regard des éléments suivants :

- Cadre de gestion global des stocks (section 4.1.1) :
  - Les rôles et les responsabilités du Service des finances, responsable de la comptabilisation des inventaires, ne sont pas clairement définis dans la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal;
  - La reddition de comptes des divers intervenants, notamment celle des deux services jouant des rôles importants et différents, mais complémentaires en matière de gestion et de comptabilisation des inventaires, soit le Service de l'approvisionnement et le Service des finances, n'est pas clairement établie dans la Politique;
  - Faute de balises et d'orientations claires émanant d'une même politique phare, en l'absence d'arrimage et de concertation entre ces deux services, plusieurs documents préparés par ces derniers manquent de cohésion et ne fournissent pas toute l'information suffisante et nécessaire aux utilisateurs;
  - En l'absence d'exigences claires au regard de la reddition de comptes des principaux intervenants, il est difficile, pour la Direction générale, d'avoir un portrait d'ensemble de tous les lieux d'entreposage, d'évaluer le niveau d'application de sa *Politique d'approvisionnement* et d'apporter en temps opportun des modifications nécessaires.
  
- *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal et *Guide de référence en gestion des stocks* (section 4.1.2.) :
  - La Politique, datée de novembre 2011, n'a pas été mise à jour pour refléter la nouvelle dénomination du Service de l'approvisionnement selon l'organigramme en vigueur à la Ville;
  - La Politique précise les responsabilités des arrondissements et des services centraux, mais n'indique pas de qui relève la responsabilité de l'organisation, de la gestion et du contrôle des unités mobiles;
  - Neuf des treize gestionnaires responsables des stocks rencontrés dans les quatre arrondissements visés connaissent l'existence de la Politique, un seul d'entre eux connaît le Guide;

- Le Service de l’approvisionnement n’assume pas les responsabilités qui lui sont attribuées dans la Politique au regard de l’organisation, de la gestion et du contrôle des stocks de tous les magasins et dépôts;
  - Le guide ne précise pas à qui il s’adresse et ne fournit pas d’orientations ou d’exemples clairs et concrets afin d’orienter le travail de dénombrement vers des items d’inventaires à être considérés. À titre d’exemple, la notion de « dépôt » à laquelle réfère le guide n’est pas la même que celle utilisée dans la Politique.
- *Directive sur la comptabilisation des inventaires et Guide des procédures de fin d’exercice financier* (section 4.1.3.) :
    - Plus de la moitié des 13 gestionnaires rencontrés dans les quatre arrondissements visés ignorent l’existence de la Directive, et seulement 31 % d’entre eux connaissent le Guide des procédures;
    - Les définitions dans la Directive ne sont pas claires pour les termes « dépôt », « inventaire » et « stock », ce qui crée de la confusion chez les gestionnaires;
    - Aucune mention n’est faite dans le Guide des procédures de 2013 quant à sa portée;
    - Le Guide des procédures de 2013 n’exige pas une reddition de comptes formelle sous forme de listes détaillées des inventaires en fin d’exercice permettant une évaluation adéquate des stocks.
  - *Système de gestion des stocks* (section 4.2.1.) :
    - Bien que ce soit requis par la Directive, aucune des divisions des quatre arrondissements visités ne possède de registre d’inventaire permanent manuel ou informatisé. Ainsi, les mouvements de stock ne sont pas suivis en cours d’exercice, ce qui n’assure pas la fiabilité de la situation des stocks en fin d’exercice, et cette situation augmente sensiblement le risque de perte ou de vol d’actif;
    - Il n’existe pas, dans les divisions visitées, de liste détaillée des items en stock en fin d’exercice 2013 avec la description de ces items, leur localisation et leur coût ainsi que la base d’évaluation de ce dernier;
    - Selon un sondage que nous avons réalisé auprès de 26 directeurs (19 d’arrondissement et 7 de service), deux ont été en mesure de fournir des listes complètes et détaillées de leurs items en main à cette date et trois avaient préparé une analyse et une évaluation de la désuétude des stocks sous leur responsabilité à la fin de l’exercice 2013.
  - *Fréquence des décomptes physiques d’inventaire* (section 4.2.2.) :
    - Aucun décompte d’inventaire des dépôts avec des listes détaillées n’a été effectué depuis la fin de l’exercice 2013 jusqu’à la fin de nos travaux en octobre 2014 par les gestionnaires des unités d’affaires visitées;

- Selon un sondage que nous avons mené auprès des directeurs des 19 arrondissements et des 7 services centraux<sup>7</sup> détenant des inventaires, seulement 15 d'entre eux sur 26 ont fait préparer un décompte d'inventaire en fin d'exercice 2013.
- Sécurisation et accès des lieux d'entreposage (section 4.2.3.) :
  - Des portes et des barrières devant bloquer l'accès à des lieux d'entreposage étaient ouvertes, sans surveillance, au moment de notre passage dans certains arrondissements;
  - Des gestionnaires, responsables de dépôts, ne savent pas avec exactitude qui a accès à leurs dépôts sécurisés à l'aide d'une carte magnétique. En effet, les listes des accès qui nous ont été remises par les gestionnaires des divisions ne correspondaient pas à celles des accès réels enregistrés par la Division de la sécurité, relevant du Service de la gestion et de la planification immobilière. Cette division gère les demandes d'octroi et d'annulation des accès;
  - Les accès aux locaux d'entreposage des stocks sécurisés à l'aide d'un système de cartes magnétiques étaient toujours actifs en date de nos travaux pour des employés ayant quitté leurs fonctions;
  - Dans le cas de dépôts munis d'une porte avec serrure, il n'existe aucun mécanisme de contrôle permettant de répertorier chacune des clés ni de connaître l'identité des personnes en possession de telles clés;
  - Certaines divisions utilisent des cadenas et des serrures dont les clés peuvent être facilement copiées sans autorisation;
  - Pour la plupart des unités d'affaires visitées, il n'y a aucun système de surveillance des dépôts en place;
  - Les mécanismes de surveillance comportent des faiblesses.

---

<sup>7</sup> Service de la gestion et de la planification immobilière – Direction des immeubles, Service de police de la Ville de Montréal, Service de sécurité incendie de Montréal, Service du matériel roulant et des ateliers, Service de l'approvisionnement, Service de l'Espace pour la vie et Service de l'eau.

## 4. Constatations détaillées et recommandations

### 4.1. Cadre de gestion des stocks

Nous avons ciblé certains éléments que nous considérons comme incontournables dans l'élaboration d'orientations écrites à être transmises aux gestionnaires des unités d'affaires. Parmi ceux-ci, notons :

- une définition claire des rôles et des responsabilités de tous les intervenants en matière de gestion et de comptabilisation d'inventaire;
- l'obligation de déterminer ce qui constitue un stock (actif) et ce qui constitue une charge;
- l'obligation d'effectuer des décomptes d'inventaire, et la fréquence requise;
- le processus d'évaluation des stocks;
- la marche à suivre pour établir la désuétude d'items en stock;
- le contrôle de l'accès et la sécurisation des lieux d'entreposage;
- la reddition de comptes de chacun des intervenants.

De bonnes pratiques de gestion passent inévitablement par le suivi de règles structurées et observables. Il en va de même du cadre de gestion des stocks. À la Ville, notre audit nous a permis de recenser quatre documents visant à assurer la gestion et la comptabilisation des inventaires :

- La *Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal*;
- Le *Guide de référence en gestion des stocks*, publiés par le Service de l'approvisionnement;
- La *Directive sur la comptabilisation des inventaires*;
- Le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*, rédigé par le Service des finances, dresse la liste des règles à être appliquées par les unités d'affaires.

Ces documents ont été diffusés dans le but d'informer le lecteur des mesures corporatives à suivre quant à la gestion et à la comptabilisation des inventaires.

Nous avons évalué dans quelle mesure ces documents incluent les éléments que nous jugeons essentiels. Aussi, nous avons réalisé des travaux afin de nous assurer que certaines des composantes de ces documents, que nous avons ciblées, sont connues et appliquées par les intervenants concernés.

## 4.1.1. Documents soutenant le cadre de gestion des stocks

### 4.1.1.A. Contexte et constatations

Plusieurs documents complètent le cadre de gestion global des stocks :

- La *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal, émise par le SCARM, dont la responsabilité de son élaboration et de sa révision incombe au Service de l'approvisionnement;
- Le *Guide de référence en gestion des stocks*, élaboré par le Service de l'approvisionnement;
- La *Directive sur la comptabilisation des inventaires*, préparée par le Service des finances;
- Le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*, préparé par le Service des finances.

Au cours de nos travaux, à la lecture des divers documents constituant le cadre de gestion global en matière de gestion de l'approvisionnement et de comptabilisation des inventaires, nous avons constaté que les rôles de tous les intervenants concernés ne sont pas clairement définis dans la *Politique d'approvisionnement* de la Ville mise à jour en novembre 2011.

En effet, deux services jouent un rôle important et complémentaire dans l'encadrement des activités courantes de gestion des stocks et de reddition de comptes. Alors que le Service de l'approvisionnement est imputable de la gestion opérationnelle des stocks en assurant notamment leur disponibilité et la sécurité de leur accès selon la Politique, le Service des finances est responsable de leur évaluation, de leur comptabilisation et de leur présentation adéquate aux livres comptables. Ainsi, l'arrimage des responsabilités de ces deux services, dont les rôles se veulent complémentaires, est crucial pour garantir que l'acquisition des biens par les unités administratives, leur utilisation en cours d'exercice et la comptabilisation des stocks de biens restants en fin d'exercice sont bien reflétées dans les livres comptables de la Ville. De plus, afin d'assurer l'adéquation de cet arrimage, la reddition de comptes devant être exigée de la part de chacun des deux services auprès des unités administratives concernées doit permettre d'établir une ligne claire des limites de leurs responsabilités et ainsi assurer une meilleure imputabilité quant aux résultats escomptés qui en résultent.

Nous avons ainsi constaté que la Politique n'a pas intégré l'aspect comptabilisation des inventaires ni les responsabilités du Service des finances. Elle n'a pas non plus prévu d'éléments de reddition de comptes relatifs aux différents intervenants concernés par la Politique, notamment ceux attribués respectivement au Service de l'approvisionnement et au Service des finances.

Ainsi, faute de balises et d'orientations claires émanant d'une politique phare et en l'absence d'arrimage et de concertation entre les deux services qui jouent des rôles différents, mais

complémentaires et essentiels en matière de gestion et de comptabilisation des inventaires, nous avons constaté que les autres documents afférents préparés par ces deux services pour encadrer la gestion des stocks manquent de cohésion et ne fournissent pas toute l'information suffisante et nécessaire aux utilisateurs pour gérer adéquatement les inventaires dont ils sont responsables.

De plus, en l'absence d'exigences claires au regard de la reddition de comptes des principaux intervenants, il est difficile, pour la Direction générale, de dresser un portrait d'ensemble de tous les lieux d'entreposage des stocks appartenant à la Ville, ainsi que d'évaluer le niveau d'application de la *Politique d'approvisionnement* et d'apporter en temps opportun des modifications nécessaires.

Ainsi, le manque de concertation a entraîné l'élaboration de deux documents de référence, soit le *Guide de référence en gestion des stocks* et la *Directive sur la comptabilisation des inventaires*, qui traitent de sujets qui se recoupent. Par ailleurs, cette situation a entraîné le fait que certains éléments primordiaux pour assurer une saine gestion des stocks sont absents de ces deux documents. Nous traiterons, dans les sections 4.2.1. et 4.2.2., des principaux éléments incohérents ou manquants que nous avons relevés en examinant ces deux documents. Néanmoins, à titre d'exemple, nous remarquons que le *Guide de référence en gestion des stocks* traite de décompte d'inventaire, mais ne spécifie pas le niveau de détail prévu, alors que la *Directive sur la comptabilisation des inventaires* exige les détails permettant de déterminer et d'évaluer les items de stocks décomptés. En effet, la Directive stipule qu'un registre d'inventaire permanent doit être mis en place et devrait fournir les informations suivantes :

- La description de chacun des items;
- Leur localisation;
- Les quantités en main;
- Le coût unitaire;
- Le coût total des stocks.

Ainsi, nous croyons que la présence de plusieurs documents traitant des pratiques de gestion des stocks augmente le risque de confusion chez les utilisateurs concernés et, par conséquent, des erreurs ou des omissions pourraient survenir quant aux démarches à suivre pour gérer adéquatement les stocks.

#### 4.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons que la Direction générale s'assure que le Service de l'approvisionnement, en collaboration avec le Service des finances, conçoit et met en place un cadre de référence unique, complet et utile afin d'encadrer les activités de gestion des stocks, entre autres l'acquisition des biens, leur utilisation en cours d'exercice et la comptabilisation des stocks de biens restants en fin d'exercice. De plus, nous recommandons que la Direction générale s'assure :

- que la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal intègre les rôles et les responsabilités de tous les intervenants, liés de près ou de loin à la gestion des stocks, notamment ceux du Service des finances;
- que la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal intègre les éléments de reddition de comptes, au regard de chacun des intervenants, pour assurer une meilleure imputabilité et un meilleur suivi quant au degré d'application de la *Politique*;
- qu'un portrait d'ensemble de tous les lieux d'entreposage des stocks appartenant à la Ville soit dressé et mis à jour.

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La Ville a créé en 2014 un Service de la performance organisationnelle (SPO), qui a amorcé de façon prioritaire 12 chantiers. Un de ces chantiers est relatif à l'approvisionnement et va se décliner en plusieurs sous-projets au cours des prochaines années. (Échéancier prévu : mise en œuvre progressive de 2015 à 2019)*

*À court terme, le SPO a déjà proposé une charte de projet sur la gestion des inventaires, charte qui a été adoptée par le comité d'amélioration de la performance.*

*La Direction générale va s'assurer que le chantier met en œuvre les recommandations du vérificateur général. (Échéancier prévu : décembre 2019)*

#### 4.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement, en concertation avec le Service des finances :

- de s'assurer que le contenu des documents de référence (Politique, Directive et guides) qui émanent des deux services contient toute l'information suffisante et nécessaire pour permettre aux gestionnaires concernés d'assumer adéquatement leurs responsabilités en matière de gestion et d'évaluation des stocks qui leur sont confiées;
- d'effectuer une révision complète des documents suivants :
  - le *Guide de référence en gestion des stocks*;
  - la *Directive sur la comptabilisation des inventaires*;
  - le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*;

et ce, afin de créer un cadre de référence unique et complet en matière d'acquisition, de réception, de manipulation physique, de comptabilisation et de protection des inventaires.

Réponses des unités d'affaires :

#### SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT ET SERVICE DES FINANCES

*Création d'un comité de coordination pour la révision complète et la mise à jour des documents suivants :*

- *Le Guide de référence en gestion des stocks;*
- *La Directive sur la comptabilisation des inventaires;*
- *Le Guide des procédures de fin d'exercice financier.*

*S'assurer que les documents soient complets et permettent aux gestionnaires des unités d'affaires de répondre adéquatement à leurs responsabilités en matière de gestion et d'évaluation des inventaires.*

*P.-S. La définition du nouveau modèle d'affaires est un préalable pour entamer cette action. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

#### Commentaires du vérificateur général :

Nous considérons que l'échéance de décembre 2016 déterminée par le Service de l'approvisionnement et le Service des finances pour la mise à jour de ces documents est trop tardive. En effet, les gestionnaires des unités d'affaires qui détiennent des inventaires sont tributaires de ces documents pour assurer une gestion adéquate et efficace de ces inventaires. Nous invitons le Service des finances de prévoir, en collaboration avec le Service de l'approvisionnement, des mesures alternatives afin de mieux encadrer le décompte d'inventaire des unités d'affaires pour le 31 décembre 2015.

## 4.1.2. *Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal et Guide de référence en gestion des stocks*

### 4.1.2.A. Contexte et constatations

#### *Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal*

La *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal définit, entre autres, les responsabilités du Service de l'approvisionnement, quant à l'élaboration d'un modèle d'affaires applicable à toutes les unités d'affaires, et ce, afin de favoriser une gestion optimale des stocks. Elle établit également les responsabilités des arrondissements et des services centraux à cet égard.

La Politique spécifie que le Service de l'approvisionnement a la responsabilité de l'élaborer et de la mettre à jour. Nous avons toutefois noté que le contenu de cette dernière ne représentait pas le nom exact du Service de l'approvisionnement, conformément à l'organigramme de la Ville mis à jour en janvier 2015. En effet, la Politique fait plutôt référence à la Direction de l'approvisionnement, alors que cette dernière a vu son statut et sa dénomination modifiés en « Service de l'approvisionnement » au moment de la réorganisation administrative de la Ville officialisée en mai 2014. Nous comprenons ainsi que la Politique ne semble pas avoir été révisée récemment.

Aussi, bien que la *Politique d'approvisionnement* s'adresse à toutes les unités d'affaires, seuls 9 des 13 gestionnaires rencontrés au sein des arrondissements audités en connaissaient l'existence. À notre avis, cette méconnaissance de la Politique entraîne le risque que les objectifs de celle-ci ne soient pas connus et respectés par les gestionnaires responsables de son application. Ainsi, les façons de faire retenues pour gérer les stocks pourraient être différentes de ce qui est prescrit par la Politique, brisant ainsi l'assurance de l'uniformité recherchée.

Par ailleurs, la Politique prévoit que la Ville doit disposer d'un magasin principal, de magasins satellites et de dépôts dont l'organisation, la gestion et le contrôle incombent au Service de l'approvisionnement. Dans les faits, seulement 1 des 30 dépôts que nous avons visités dans les quatre arrondissements audités est géré par le Service de l'approvisionnement. Selon les gestionnaires rencontrés, tous les autres dépôts visités sont gérés par le personnel de l'arrondissement. Ainsi, dans la majorité des cas, des employés cols bleus, sous la supervision de contremaîtres, s'occupent de gérer et de distribuer les biens en stock. À notre avis, cette attribution de tâches à du personnel qui n'est pas nécessairement formé en la

matière pourrait entraîner des manquements, involontaires ou non, dans l'application des pratiques prescrites par le Service de l'approvisionnement.

Nous avons constaté que la Politique ne précise pas de façon explicite de qui relève la responsabilité de l'organisation, de la gestion et du contrôle des stocks contenus dans les unités mobiles, qui sont constituées de véhicules où l'on retrouve des stocks dont certains employés de la Ville se servent pour accomplir plusieurs tâches quotidiennes.

### **Guide de référence en gestion des stocks**

Le *Guide de référence en gestion des stocks* constitue un document complémentaire à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal qui a été élaboré par le Service de l'approvisionnement. Il établit le processus ainsi que les pratiques à suivre en matière de décompte physique et de gestion des stocks.

Le Guide, dans son préambule, ne mentionne pas à qui il s'adresse. Nous avons demandé aux gestionnaires rencontrés au sein des quatre arrondissements audités s'ils connaissaient le guide. Un seul des treize gestionnaires consultés en avait déjà entendu parler, et ce, parce qu'il a auparavant occupé un poste dans un service central. Le fait que ce guide ne soit pas connu et par le fait même consulté entraîne des risques majeurs dans le processus de décompte d'inventaires en fin d'exercice, car les pratiques prescrites à cette fin par la Ville pourraient ne pas être suivies. Nous avons noté, à titre d'illustration, que dans les unités d'affaires où un décompte d'inventaire a été effectué au 31 décembre 2013, la documentation afférente à ce décompte est déficiente, comportant peu ou pas assez de détails pour permettre une bonne appréciation des items listés. Par exemple, nous avons relevé plusieurs situations où des montants d'inventaire ont été transmis au Service des finances aux fins de la préparation des états financiers, sans qu'aucune liste des actifs en cause n'ait été produite. Cette situation est préoccupante, car des items pourraient ne pas être pris en compte dans l'inventaire, comptés deux fois ou être l'objet de vols, et ce, sans que les gestionnaires responsables en soient informés.

Le Guide de référence apporte la nuance suivante entre les articles en stock et ceux en dépôt : les articles en stock sont considérés comme un actif du point de vue de la comptabilité et sont ainsi enregistrés aux livres tant qu'ils ne sont pas consommés. Quant aux articles en dépôt, ils sont, dès leur acquisition, considérés comme une charge (donc déjà consommé), car leur utilisation est prévue dans un horizon à très court terme. Toutefois, nous avons constaté qu'il devient ainsi difficile pour l'utilisateur de tous ces documents de s'y retrouver.

Par ailleurs, le Guide ne comprend pas d'orientations ou d'exemples clairs et concrets afin d'orienter le travail de dénombrement pour les biens qui doivent être considérés comme étant des items de stocks. Ainsi, nous avons remarqué sur des listes d'inventaire qui nous ont été remises qu'une interprétation erronée de la notion d'inventaire (biens destinés à être utilisés à court terme) a amené les gestionnaires concernés à inclure dans leur inventaire des items ne correspondant pas à la notion comptable d'inventaire, comme des outils utilisés pour l'entretien des parcs ou encore des bancs de parcs et d'autres équipements municipaux usagés. Faute de règles claires, des biens considérés comme des immobilisations ou des charges (items usagés) peuvent être comptabilisés par erreur à titre d'inventaires.

Le guide aborde certains aspects du décompte d'inventaire, mais ne donne aucune ligne directrice quant aux façons de faire, que ce soit la fréquence, la façon de faire ou encore la documentation à consigner. Nos travaux nous ont permis de constater que la documentation afférente aux décomptes d'inventaire réalisés ne donne pas toujours le détail relatif aux items décomptés, entre autres le nom de l'item, la quantité, le coût unitaire et l'emplacement, ne spécifie pas non plus la méthode utilisée pour calculer le coût et n'indique pas de trace de révision par une personne responsable. Il est ainsi très difficile de s'assurer que la valeur des stocks est adéquate et respecte la méthode d'évaluation des stocks choisie par la Ville, soit le coût moyen.

De plus, nous avons noté que le Guide ne traite aucunement des procédures recommandées en ce qui a trait à la réception des biens, à leur entreposage, à leur distribution et à leur protection.

Cette absence de règles claires engendre un soutien inadéquat de ces pratiques auprès des personnes responsables de ces activités, pouvant potentiellement mener à la perte ou au vol de « stocks » mal entreposés ou non protégés.

#### 4.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de :

- veiller à ce que la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal soit mise à jour pour refléter sa dénomination dans l'organigramme en vigueur à la Ville;
- prévoir le déploiement de ses ressources afin d'assumer adéquatement ses responsabilités au regard de l'organisation, de la gestion et du contrôle des stocks de tous les magasins et dépôts, comme stipulé dans la *Politique d'approvisionnement*;
- préciser dans la *Politique d'approvisionnement* ses responsabilités relativement aux unités mobiles;
- s'assurer que la *Politique d'approvisionnement* est connue et que ses objectifs sont appliqués par toutes les unités d'affaires.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Révision de la Politique d'approvisionnement pour refléter sa dénomination dans l'organigramme en vigueur à la Ville : remplacer « Direction de l'approvisionnement » par « Service de l'approvisionnement ». (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Les responsabilités du Service de l'approvisionnement et des unités d'affaires au niveau des unités mobiles seront définies au nouveau modèle d'affaires. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

**Commentaires du vérificateur général :**

Nous considérons que l'échéance de décembre 2016 déterminée par le Service de l'approvisionnement pour la définition de ses responsabilités et de celles des unités d'affaires en lien avec les unités mobiles est trop tardive. Il n'existe à l'heure actuelle aucune directive permettant de responsabiliser les gestionnaires dont les unités d'affaires sont dotées d'unités mobiles. Nous invitons le Service de l'approvisionnement, en collaboration avec le Service des finances, à s'assurer qu'un décompte d'inventaire de ces unités mobiles ait lieu au 31 décembre 2015.

*Déploiement des ressources pour la gestion et le contrôle des inventaires de tous les magasins et les dépôts selon le nouveau modèle d'affaires. (Échéancier prévu : mise en œuvre progressive de 2015 à 2019)*

**Commentaires du vérificateur général :**

Nous considérons que l'échéance de 2015 à 2019 déterminée par le Service de l'approvisionnement pour le déploiement de ressources en vue de la gestion et du contrôle des inventaires de tous les magasins et dépôts est trop vague et lointaine. Il importe de mettre en place

rapidement ces contrôles dans le but de connaître la nature, la quantité et la valeur des stocks détenus dans ces dépôts afin d'éviter toute perte, vol ou tout gaspillage des actifs. Un plan de déploiement détaillé par étapes dès 2015 permettrait à la Ville un meilleur suivi et encadrement de l'avancement du projet.

*Mise à jour de la Politique d'approvisionnement pour préciser ses responsabilités au niveau des unités mobiles selon le nouveau modèle d'affaires.*

*Diffuser la Politique d'approvisionnement et veiller à ce que les objectifs énoncés soient appliqués par toutes les unités d'affaires. (Échéancier prévu : décembre 2019)*

#### Commentaires du vérificateur général :

Nous considérons que l'échéance de décembre 2019 déterminée par le Service de l'approvisionnement pour la mise à jour de la politique d'approvisionnement, sa diffusion et la validation de son application est trop tardive. Cette politique constitue le document phare sur lequel reposent toutes les autres directives et les guides touchant la gestion des inventaires. En effet, la politique se doit d'être mise à jour d'ici 2016, soit avant la mise à jour de tous les autres documents précisant les modalités de son application, et ce, afin d'apporter des changements nécessaires en lien avec cette amélioration prévue de la gestion des inventaires.

#### 4.1.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement, en collaboration avec le Service des finances, d'effectuer une révision complète des documents suivants :

- Le *Guide de référence en gestion des stocks*;
- La *Directive sur la comptabilisation des inventaires*;
- Le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*;

et ce, afin de créer un cadre de référence unique et complet en matière d'acquisition, de réception, de manipulation physique, de comptabilisation et de protection des stocks.

#### Réponses des unités d'affaires :

##### SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT ET SERVICE DES FINANCES

*Création d'un comité de coordination pour la révision complète et la mise à jour des documents suivants :*

- Le *Guide de référence en gestion des stocks*;
- La *Directive sur la comptabilisation des inventaires*;
- Le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*.

S'assurer que les documents soient complets et permettent aux gestionnaires des unités d'affaires de répondre adéquatement à leurs responsabilités en matière de gestion et évaluation des inventaires.

*P.-S. La définition du nouveau modèle d'affaires est un préalable pour entamer cette action. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

#### 4.1.2.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement, en collaboration avec le Service des finances, et ce, plus particulièrement en ce qui a trait aux constatations liées au *Guide de référence en gestion des stocks* :

- de préciser à quelles unités le nouveau document s'adresse;
- d'apporter des éclaircissements dans le guide concernant les notions de stocks (actif) et de dépôts (charge) avec des exemples concrets d'items à décompter adaptés aux différentes réalités des unités d'affaires;
- d'intégrer dans le Guide des procédures précises devant être suivies pour assurer le bon déroulement d'un décompte physique des biens et sa documentation, ainsi que des directives précises pour la mise en place de moyens de protection adéquats des biens en stock et pour le contrôle des entrées et des sorties des biens en stock;
- de préciser dans le guide des règles claires visant à encadrer les activités de réception, d'entreposage, de distribution et de protection des biens en stock.

Réponses des unités d'affaires :

#### **SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT ET SERVICE DES FINANCES**

*Création d'un comité de coordination pour la révision et la mise à jour du guide de référence en gestion des stocks afin de :*

- *préciser à quelles unités il s'adresse;*
- *éclaircir les notions de stocks (actif) et de dépôts (charge) avec des exemples concrets d'items à décompter;*
- *intégrer ou faire référence dans le guide aux procédures précises pour le décompte physique des biens et sa documentation, pour la mise en place de moyens de protection adéquats des biens en inventaire, pour le contrôle des entrées et des sorties;*
- *préciser dans le guide des règles claires pour la réception, l'entreposage et la distribution. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

### 4.1.3. Directive sur la comptabilisation des inventaires et Guide des procédures de fin d'exercice financier

#### 4.1.3.A. Contexte et constatations

##### *Directive sur la comptabilisation des inventaires*

La *Directive sur la comptabilisation des inventaires* s'adresse à toutes les unités d'affaires détenant un inventaire de biens. Elle définit ce qu'est un inventaire et stipule les méthodes de comptabilisation des stocks et des articles désuets.

Par ailleurs, le terme « inventaire » est une impropiété. En effet, un « inventaire » est l'activité qui permet le dénombrement des « stocks ». Le terme approprié serait « stock » au lieu du terme « inventaire ». Il serait ainsi souhaitable, dans la refonte des documents, tel que recommandé à plusieurs endroits dans le rapport, d'utiliser les termes « stock » et « inventaire » selon leur sens propre.

Nous avons constaté que cette directive n'a pas fait l'objet d'une communication adéquate auprès des personnes responsables quant à ses objectifs et à son utilité. En effet, seulement 6 des 13 gestionnaires rencontrés au sein des arrondissements audités ont indiqué qu'ils en avaient entendu parler, mais qu'ils ne l'appliquaient pas intégralement. Ainsi, les règles qui y sont édictées pourraient ne pas être suivies par les responsables de la gestion des stocks dans les différentes unités d'affaires, ce qui augmente le risque que la valeur des stocks comptabilisés en fin d'exercice soit inadéquate.

Par ailleurs, plusieurs des gestionnaires rencontrés nous ont indiqué que certains termes utilisés ou certaines notions présentées dans la Directive ne sont pas clairs pour eux, d'où une confusion de leur part dans l'interprétation et la compréhension de concepts tels que « dépôt », « inventaire » et « stocks ». Conséquemment, plusieurs gestionnaires nous ont mentionné qu'ils n'effectuent pas de décomptes d'inventaire des dépôts en fin d'exercice et ainsi n'attribuent pas de valeur à l'actif détenu. Cette situation entraîne une évaluation erronée des stocks comptabilisés aux registres de la Ville.

Nous avons comparé, pour quelques unités d'affaires réalisant des activités similaires qui effectuent un décompte d'inventaire, les listes d'inventaire produites. Nous avons constaté des disparités entre les unités d'affaires en ce qui concerne les items inclus dans ces listes. En effet, plusieurs catégories d'items retracées sur certaines listes ne se retrouvent pas sur d'autres, par exemple la papeterie et les petits outils. Nous pouvons en déduire que les définitions de ce qui constitue un item d'inventaire ne sont pas claires dans la Directive.

De plus, bien que la Directive mentionne que la base d'évaluation du coût des stocks retenue par la Ville est le coût moyen, elle n'oriente pas le lecteur dans des situations particulières où le coût peut être autre qu'un simple coût d'achat. Par exemple, des gestionnaires responsables d'établir les listes d'inventaire nous ont indiqué ne pas savoir comment établir le coût des items qui ont été soit récupérés sur le territoire de la Ville (p. ex. à la suite de remplacements), soit remis en état par des employés cols bleus. Les items inclus en stock peuvent être évalués de façon inappropriée, entraînant une comptabilisation erronée aux livres comptables.

### **Guide des procédures de fin d'exercice financier**

Le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*, qui est produit annuellement par le Service des finances pour les utilisateurs des unités d'affaires concernées, traite de différents sujets relatifs à la confection des états financiers de la Ville.

Or, le Guide ne précise pas à qui il s'adresse ni quelles sont les personnes qui devraient l'appliquer. Ainsi, seuls 4 des 13 gestionnaires rencontrés au sein des arrondissements audités ont mentionné connaître l'existence de ce guide.

Dans la section précédente, nous avons observé que la notion de « dépôt » et son mode de comptabilisation demandé par le Service des finances étaient mal compris par plusieurs des gestionnaires rencontrés. En examinant le Guide des procédures, nous retrouvons peu d'informations à cet effet pour aider les gestionnaires à mieux la comprendre.

De plus, nous avons noté que le *Guide des procédures de fin d'exercice financier* 2013 n'exige pas aux unités d'affaires une reddition de comptes formelle sous forme de listes détaillées, de la part des unités d'affaires, en ce qui a trait aux biens détenus par ces dernières en fin d'exercice. Ces informations sont pourtant essentielles pour assurer une évaluation et une comptabilisation adéquates des biens détenus par les différents arrondissements et services centraux en fin d'année. À cet effet, dans une lettre de recommandation datée du 29 octobre 2014 et adressée au directeur et trésorier du Service des finances, nous avons présenté des recommandations qui devaient être prises en compte rapidement en vue de la préparation des états financiers au 31 décembre 2014. Elles visaient, entre autres, les sujets suivants :

- La clarification de ce que constitue un stock par rapport à un dépôt;
- Une précision quant au mode d'établissement du coût de ces stocks;
- La réalisation de décomptes physiques et la préparation de listes d'inventaire par les unités d'affaires (listes autorisées par les gestionnaires).

La plupart de ces recommandations ont été considérées dans la version 2014 du Guide des procédures, lequel a été diffusé aux unités d'affaires. Toutefois, à notre avis, une autre révision du Guide s'avère nécessaire. En effet, des exemples de ce que constitue un inventaire à être comptabilisé en fin d'exercice ont été ajoutés. Cependant, certains de ces exemples ne sont pas adéquats. Ainsi, le Guide des procédures stipule qu'il convient d'inclure dans les inventaires de fin d'exercice des éléments tels des lampadaires et des bornes d'incendie. Or, par leur nature, ce type de biens doit être considéré comme des immobilisations corporelles qui doivent être amorties sur plusieurs années et être présentées comme actif à long terme. Ils constituent des stocks seulement lorsqu'ils sont commandés et stockés par l'arrondissement qui a l'exclusivité de leur fourniture et de leur installation dans toute la Ville (p. ex. les lampadaires), en attendant leur pose définitive sur les sites concernés.

Les constats relevés dans les sections précédentes révèlent un problème général que nous retrouvons dans les quatre documents que nous avons examinés, soit :

- la *Politique d'approvisionnement*;
- le *Guide de référence en gestion des stocks*;
- la Directive sur la comptabilisation des inventaires;
- le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*.

Ce problème est décliné en deux principaux constats :

- Le manque de précision dans la définition de termes et leur mode de comptabilisation, ce qui entraîne de la confusion et de l'incompréhension de la part des gestionnaires;
- Des incohérences dans les façons de faire qui sont prescrites dans ces documents.

Plus précisément, nous avons relevé les faits suivants :

- Les termes « dépôt », « stock » et « inventaire » utilisés dans les documents portent à confusion.
  - La *Politique d'approvisionnement* traite du terme « stock » dans sa globalité et inclut dans ce terme les notions de « magasin principal » de « magasin satellite » et de « dépôt ». Or, la Directive sur la comptabilisation des inventaires fait une distinction entre la notion de « stock » et la notion de « dépôt ». Cependant, cette distinction, comme nous l'avons relevé dans la section précédente, n'est pas très bien comprise par les gestionnaires, entraînant des déficiences dans le décompte physique des dépôts en fin d'exercice.
  - La *Politique d'approvisionnement* ne précise pas le rôle du Service des finances dans le processus d'approvisionnement de la Ville qui comprend la « gestion des stocks ».

- Le *Guide de référence en gestion des stocks* fait référence à la *Politique d'approvisionnement*. Cependant, elle inclut une nouvelle notion, soit l'« inventaire ». Nous ne savons cependant pas si cette notion inclut explicitement l'élément « stock ». De plus, la définition fournie dans le Guide précise que l'inventaire est la « liste de l'ensemble des articles entreposés aux fins d'utilisation ultérieure à court, moyen et long terme. Les articles sont inventoriés dans des magasins et des dépôts ». Cette définition est d'ailleurs reprise dans la directive « Comptabilisation des inventaires », à la différence que le terme « magasins » est remplacé par « stocks ». Un lecteur averti pourrait déduire que la notion de « magasin » correspond à la notion de « stock ». Cependant, d'autres lecteurs pourraient avoir des interprétations différentes. Or, selon les principes comptables généralement reconnus que doit appliquer la Ville dans la confection de ses états financiers, des biens destinés à être utilisés à moyen ou à long terme devraient être normalement considérés comme des immobilisations. À cet effet, il existe une disparité, à titre d'exemple, dans la considération des lampadaires et des bornes d'incendie comme étant un « stock » pour un arrondissement et comme une immobilisation pour les autres arrondissements. Pourtant, dans les livres comptables de la Ville, des actifs tels que des lampadaires et des bornes d'incendie devraient être comptabilisés en tant qu'immobilisations et être amortis dès le début de leur utilisation afin d'assurer un traitement comptable uniforme d'items de même nature dans les états financiers consolidés de la Ville.

D'ailleurs, il n'est aucunement mentionné dans le document ce qui est entendu par les notions de « court terme, moyen terme et long terme », ce qui ajoute à la confusion que pourraient avoir les gestionnaires dans l'application des directives prescrites.

- Dans la *Directive sur la comptabilisation des inventaires*, la notion de « stocks » et de « dépôts » y est brièvement expliquée, mais cette explication est insuffisante et ne comporte pas d'exemples concrets. Ce même constat se répète dans le *Guide des procédures de fin d'exercice*.

En somme, nous avons voulu démontrer, par ces courtes illustrations, plusieurs incohérences et disparités entre les quatre documents consultés, l'absence d'exemples concrets ainsi qu'un manque de procédures claires devant être suivies par les gestionnaires et les utilisateurs tout au long du cycle d'approvisionnement qui comprend la gestion des stocks.

D'ailleurs, aucun des documents ne donne de définition claire de ce qu'est une immobilisation.

De surcroît, la version 2014 du Guide des procédures demande que l'information sur la base d'évaluation de la valeur des stocks soit inscrite sur la liste d'inventaire, et l'exemple donné dans ledit Guide réfère, entre autres, à la notion du coût établi sur la base du « premier entré, premier sorti », alors que le coût moyen est la méthode comptable retenue par la Ville pour la présentation de ses stocks aux états financiers.

Le Guide ne demande pas que les listes d'inventaire soient approuvées par des gestionnaires.

#### 4.1.3.B. Recommandation

- **Nous recommandons au Service de l'approvisionnement, en collaboration avec le Service des finances, d'effectuer une révision complète des documents suivants :**
  - **Le *Guide de référence en gestion des stocks*;**
  - **La *Directive sur la comptabilisation des inventaires*;**
  - **Le *Guide des procédures de fin d'exercice financier*;**
- et ce, afin de créer un cadre de référence unique et complet en matière d'acquisition, de réception, de manipulation physique, de comptabilisation et de protection des stocks.**

#### Réponses des unités d'affaires :

##### **SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT ET SERVICE DES FINANCES**

*Création d'un comité de coordination pour la révision complète et la mise à jour des documents suivants :*

- *Le Guide de référence en gestion des stocks;*
- *La Directive sur la comptabilisation des inventaires;*
- *Le Guide des procédures de fin d'exercice financier;*

*S'assurer que les documents soient complets et permettent aux gestionnaires des unités d'affaires de répondre adéquatement à leurs responsabilités en matière de gestion et évaluation des inventaires.*

*P.-S. La définition du nouveau modèle d'affaires est un préalable pour entamer cette action. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

#### 4.1.3.C. Recommandation

Nous recommandons au Service des finances, en collaboration avec le Service de l'approvisionnement, de :

- clarifier, dans ce nouveau cadre de référence unique, les définitions des termes « dépôt », « inventaire », « stock » et « immobilisations », et de préciser les grandes lignes d'orientation permettant d'établir les catégories devant être constituées;
- préciser, à l'intérieur des modalités d'application, les intervenants visés;
- fournir des exemples d'items à décompter qui s'appliqueront de façon générale à l'ensemble des unités d'affaires et, au besoin, des exemples qui sont plus près de la réalité de certaines d'entre elles;
- veiller à ce que la reddition de comptes intégrée dans la version 2014 du Guide des procédures (dénombrement et listes détaillées) soit prévue dans les modalités d'application et de s'assurer qu'elle est respectée par toutes les unités d'affaires visées, afin que les stocks inscrits aux états financiers reflètent bien la réalité des stocks détenus en fin d'exercice;
- s'assurer que les modalités d'application sont connues de toutes les unités d'affaires, et de veiller à ce qu'elles soient appliquées.

Réponses des unités d'affaires :

#### SERVICE DES FINANCES ET SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT

*Le comité de coordination et les membres du chantier du SPO vont clarifier les définitions des termes « dépôt », « inventaire », « stocks » et « immobilisations », et préciser les grandes lignes d'orientation permettant d'établir les catégories devant être constituées. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*Révision préliminaire dans le cadre de la révision annuelle du guide de procédures de fin d'exercice financier. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*Révision de la directive et du guide des procédures mentionnés afin de :*

- *préciser les intervenants visés;*
- *veiller à ce que la reddition de comptes soit prévue dans les modalités d'application. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

*Fournir des exemples d'items à décompter. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

## 4.2. Application de l'actuel cadre de gestion des stocks

### 4.2.1. Système de gestion des stocks

#### 4.2.1.A. Contexte et constatations

La *Directive sur la comptabilisation des inventaires*, émise par le Service des finances, ainsi que le *Guide de référence en gestion des stocks*, produit par le Service de l'approvisionnement, indiquent qu'un système de gestion permanente des stocks est requis. La Directive stipule, entre autres, qu'un registre d'inventaire permanent doit être mis en place et que, lorsque le module « inventaire » de SIMON (système intégré de gestion de la Ville) n'est pas en mesure de répondre à leurs besoins, les unités d'affaires doivent faire autoriser, conjointement par le Service de l'approvisionnement et le Service des finances, l'utilisation d'un autre système. De plus, elle indique que le registre devrait notamment fournir les informations suivantes : la description de chacun des items, leur localisation, les quantités en main, le coût unitaire et le coût total de l'inventaire. Également, la Directive et le Guide de référence prévoient, aux fins de l'établissement du coût total de l'inventaire, que soit constatée toute désuétude des stocks en main.

Nous avons cherché à déterminer les outils utilisés par les gestionnaires des dépôts dans les divisions des quatre arrondissements visés par nos travaux, afin de leur permettre de se conformer aux exigences prévues<sup>8</sup>.

Nous avons constaté qu'il n'existe pas, dans les divisions visitées, de registre d'inventaire permanent, qu'il soit informatisé ou manuel. Ainsi, une fois la marchandise livrée dans les dépôts, il n'existe aucun contrôle documenté des entrées, des sorties et des quantités des stocks. Aussi, les gestionnaires rencontrés nous ont indiqué ne pas détenir de liste détaillée des items en stock en fin d'exercice 2013 avec leur localisation, leur coût, ainsi que la base d'évaluation utilisée pour la détermination de ce dernier. Ces gestionnaires n'ont pas non plus analysé ni évalué de quelque façon que ce soit la désuétude des stocks sous leur responsabilité. Nous avons mené un sondage auprès des 19 directeurs d'arrondissement et des 7 directeurs de service détenant des stocks afin de voir si ces derniers possédaient une liste détaillée des stocks qu'ils détenaient en fin d'exercice 2013, et s'ils en avaient analysé et évalué la désuétude. Seulement deux services centraux ont été en mesure de nous fournir une liste de leurs items en stock, indiquant tous les éléments requis en vertu de la Directive.

---

<sup>8</sup> Le contenu du magasin satellite de l'arrondissement de Saint-Laurent (situé dans les bâtiments abritant la Direction des travaux publics) n'appartient pas à l'arrondissement, mais plutôt au Service de l'approvisionnement. Son stock est géré par le Service de l'approvisionnement à l'aide du module « inventaire » du système intégré de la Ville et n'a pas fait l'objet de nos travaux.

De plus, trois unités d'affaires ont procédé à une analyse et à une évaluation de la désuétude de leurs stocks.

Notons que parmi les quatre arrondissements visités, il n'y a que la Division de la voirie de l'arrondissement de Ville-Marie qui note sur des bons de travail (à des fins autres que pour le suivi d'inventaire) certaines sorties d'inventaire de fournitures d'aqueduc. À notre avis, ces bons de travail, dans leur utilisation actuelle, ne constituent toutefois pas une base fiable pour soutenir les sorties de stocks liées à l'aqueduc, car, entre autres :

- ils ne sont pas préparés systématiquement à toutes les sorties d'inventaire;
- ils ne sont pas numérotés;
- ils sont remplis par les employés cols bleus affectés à la tâche, mais ne portent aucune trace d'approbation par un supérieur;
- ils sont bien souvent incomplets, n'incluant pas toujours les quantités utilisées et le nom exact des items (souvent des abréviations sont utilisées).

Ces situations sont problématiques, car des biens pourraient être perdus ou volés sans qu'ils soient correctement identifiés.

#### 4.2.1.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service des finances, en concertation avec le Service de l'approvisionnement, de :**

- **s'assurer que toutes les unités d'affaires détenant un inventaire de biens, que ce soit sous forme de « stocks » ou de « dépôts », mettent en place un registre d'inventaire permanent lorsque requis et préciser les modalités d'utilisation d'un tel registre;**
- **diffuser des règles relatives à l'analyse et à l'évaluation de la désuétude des stocks et de veiller à ce que ces règles soient appliquées.**

**Réponses des unités d'affaires :**

#### **SERVICE DES FINANCES ET SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT**

*Mettre en place, aux dépôts, un registre d'inventaire permanent lorsque requis et préciser les modalités d'utilisation d'un tel registre. (Échéancier prévu : mise en œuvre progressive de 2015 à 2019)*

*P.-S. La définition du nouveau modèle d'affaires et le déploiement de la solution informatique sont des préalables pour entamer cette action. (Échéancier prévu : décembre 2019)*

*Création d'un encadrement administratif sur la base de la procédure du traitement de la désuétude de la division logistique.*

*Diffuser l'encadrement administratif aux dépôts, avec les règles relatives à l'analyse et à l'évaluation de la désuétude des inventaires.*

*Un préalable pour la diffusion est d'avoir un portrait global de tous les lieux d'entreposage des inventaires appartenant à la Ville. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)*

#### 4.2.1.C. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie, de Saint-Laurent et de Ville-Marie de :**

- **mettre en place un registre d'inventaire permanent lorsque requis et de produire des listes d'inventaire comportant toutes les informations pertinentes requises;**
- **analyser et évaluer la désuétude des stocks qu'ils détiennent.**

**Réponses des unités d'affaires :**

#### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Étant donné qu'il s'agit de dépôts, un inventaire permanent n'est pas requis.*

*Toutefois, nous comptons procéder à la mise en place d'un registre d'inventaire afin d'être en mesure de produire un inventaire annuel en fin d'année budgétaire.*

*Grâce au registre du matériel et des produits en inventaire, nous serons en mesure d'analyser et de déterminer leur désuétude. (**Échéanciers prévus : décembre 2015 pour la Voirie et décembre 2016 pour les Parcs**)*

**Commentaires du vérificateur général :**

**Nous considérons que l'échéance de décembre 2016 déterminée par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve pour la mise en place d'un registre en vue d'une prise d'inventaire annuelle des dépôts de la division des parcs et de l'horticulture est trop tardive. La mise en place du registre d'inventaire est nécessaire pour décembre 2015, car il importe de mettre en place rapidement ce contrôle dans le but de connaître la nature, la quantité et la valeur des stocks détenus dans ces dépôts afin d'éviter toute perte, gaspillage ou vol des actifs détenus et de permettre une évaluation adéquate de la désuétude des stocks détenus par l'arrondissement.**

**ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE****Liste d'inventaire et désuétude de marchandises**

La division des ressources financières contactera le Service de l'approvisionnement afin que ces derniers supportent nos gestionnaires dans l'identification des marchandises devant être considérées lors de la prise d'inventaire et les critères relatifs à la désuétude. De plus, une personne ressource devra être identifiée par le Service de l'approvisionnement afin de répondre à des questionnements spécifiques pouvant survenir. **(Échéancier prévu : juillet 2015)**

La Division des ressources financières bonifiera le formulaire standard afin :

- de le rendre conforme au niveau du détail exigé par la directive relative à la comptabilisation des inventaires / Guide des procédures de fin d'année;
- d'inclure un onglet afin que les marchandises désuètes soient inscrites. **(Échéancier prévu : juillet 2015)**

La prise d'inventaire sera inscrite au formulaire standard.

Les chefs de division s'assureront :

- de maintenir à jour la liste des dépôts contenant le matériel et les noms des personnes responsables de ces dépôts et de leur inventaire;
- d'identifier le personnel affecté à la prise d'inventaire;
- de présenter et d'expliquer au personnel affecté à la prise d'inventaire la nécessité de remplir le document de décompte correctement. **(Échéancier prévu : novembre 2015)**

**ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT**

Trimestriellement, mettre à jour le registre d'inventaire constitué au 31 décembre 2015.

Premier décompte trimestriel au 31 mars 2015. **(Échéancier prévu : avril 2015)**

Au 31 décembre de chaque année, analyser et évaluer la désuétude des inventaires. **(Échéancier prévu : janvier 2016)**

**ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

Dans le contexte où certaines recommandations concernent la révision des documents relatifs au cadre de gestion des inventaires à être réalisée par le Service de l'approvisionnement conjointement avec celui des finances, l'arrondissement ajustera ses pratiques en fonction des nouvelles orientations en particulier dans le cas de la mise en place d'un registre permanent pour les dépôts. **(Échéancier prévu : En fonction de la réception des outils et directives en provenance des services corporatifs impliqués)**

Considérant que les opérations de la Direction des travaux publics (et en particulier le Service de l'aqueduc) nécessitent de maintenir un niveau minimum de certains articles, il est prévu, lors du décompte des dépôts de fin d'année de procéder à une

*analyse comparative avec le décompte de l'année 2014. Ceci permettra de cibler les biens en quantité excédentaire et donc d'ajuster le réapprovisionnement. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

## 4.2.2. Fréquence des décomptes physiques des stocks

### 4.2.2.A. Contexte et constatations

La *Directive sur la comptabilisation des inventaires*, émise par le Service des finances, et le *Guide de référence en gestion des stocks*, produit par le Service de l'approvisionnement, précisent qu'un décompte physique des articles en stock doit être effectué au moins une fois l'an. Cependant, nous avons constaté qu'il n'y a pas de période prescrite. Idéalement, pour obtenir une image juste de la valeur des stocks devant être reflétée aux livres comptables, le décompte devait être effectué près du 31 décembre de chaque année, date de la fin de l'exercice financier de la Ville. Nous avons donc cherché à savoir si un tel décompte avait été effectué dans les quatre arrondissements visités et, de façon plus globale, dans les 19 arrondissements et les sept services centraux détenant des stocks<sup>9</sup>.

### Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve

Nous avons effectué une demande de confirmation auprès de la direction de l'arrondissement afin de savoir si des gestionnaires avaient procédé à un décompte physique et si des listes d'inventaire détaillées étaient accessibles. Selon les renseignements obtenus, aucun inventaire n'a été effectué ni en 2013 ni au cours de 2014, et ce, jusqu'à la date de fin de nos travaux, en octobre 2014.

### Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie

Nous avons constaté que les façons de faire diffèrent d'une division à l'autre dans le même arrondissement.

En effet, le gestionnaire responsable de la Division de l'entretien de l'éclairage, de la signalisation et du marquage de la chaussée a demandé que des dénombrements soient effectués, en fin d'exercice, dans les dépôts détenus par sa division. Nous avons obtenu les résultats de cet inventaire. Les biens en stock n'étaient pas listés de façon détaillée. Une « valeur globale » avait plutôt été estimée par catégories d'actifs.

---

<sup>9</sup> La version 2014 du *Guide des procédures de fin d'exercice financier* du Service des finances prévoit la réalisation de décomptes physiques d'inventaire en fin d'exercice financier pour les unités d'affaires détenant des dépôts. Au moment de la production de notre rapport d'audit, il était trop tôt pour que nous puissions juger si les travaux relatifs à cette requête avaient été réalisés par les unités d'affaires.

Pour sa part, la gestionnaire rencontrée à la Division de la voirie nous a expliqué avoir demandé aux contremaîtres d'évaluer, sur la base d'une revue visuelle, la valeur des biens en stock en fin d'exercice, pour en rendre compte au Service des finances.

Par ailleurs, les gestionnaires de la Division des parcs et des installations ont indiqué n'avoir effectué aucun décompte d'inventaire, estimant que la valeur des biens détenus dans chaque dépôt était, à leur avis, inférieure à 75 000 \$, soit le seuil à partir duquel le Service des finances, dans un courriel transmis en novembre 2013 aux unités d'affaires détenant des stocks, demande qu'un décompte physique soit fait en fin d'année. Pour donner suite à notre prise de connaissance de ce courriel, nous avons recommandé au directeur et trésorier du Service des finances, dans la lettre que nous lui avons transmise le 29 octobre 2014, de ne pas utiliser de notion de seuil de signification dans ses requêtes d'informations auprès des unités d'affaires aux fins de la préparation des états financiers, car tout stock doit être enregistré en tant qu'actif aux livres, et ce, peu importe sa valeur ou sa quantité. Le Service des finances a donné suite à notre recommandation dans un courriel adressé aux arrondissements et aux services centraux relativement à la reddition de comptes demandée au sujet des inventaires en fin d'exercice pour la préparation des états financiers 2014.

### **Arrondissement de Saint-Laurent**

Au cours de nos visites dans les divisions concernées, les gestionnaires rencontrés ont tous indiqué ne pas avoir demandé de décompte physique d'inventaire ni en 2013 ni au cours de 2014, et ce, jusqu'à la date de fin de nos travaux, en octobre 2014.

### **Arrondissement de Ville-Marie**

Le gestionnaire de la Division des parcs et de l'horticulture nous a mentionné avoir demandé à des étudiants, embauchés à l'été 2013, d'effectuer un décompte des items détenus en stock par sa division. Cet inventaire n'a consisté qu'en un dénombrement, sans toutefois qu'aucune valeur financière ne soit inscrite sur la liste pour ces produits. Il nous a indiqué également qu'il n'y a pas eu d'autre dénombrement depuis cette date.

D'autre part, les gestionnaires de la Division de la voirie nous ont expliqué avoir fait un décompte sommaire en décembre 2012, mais seulement pour les items relatifs à l'aqueduc, aux égouts et aux matériaux en vrac. Les employés ont évalué les quantités en stock sans toutefois les dénombrer. Les gestionnaires nous ont mentionné s'être basés sur le décompte de 2012 pour estimer la valeur des stocks en main au 31 décembre 2013, valeur qui n'a d'ailleurs pas bougé aux livres, car ils ont déterminé que le niveau des stocks était somme

toute équivalent à l'exercice précédent. Cependant, aucune documentation n'appuie cette décision.

Afin de voir dans quelle mesure la règle portant sur le décompte physique d'inventaire une fois l'an est respectée à l'échelle de la Ville, nous avons réalisé un sondage auprès des directeurs des 19 arrondissements et des sept services centraux détenant des stocks. Selon les résultats obtenus, seulement 11 arrondissements et quatre services centraux ont indiqué avoir procédé au dénombrement total ou partiel des biens sous leur responsabilité en fin d'exercice 2013 ou au cours de 2014 (jusqu'à la fin de nos travaux portant sur le sondage, en août 2014), alors que selon notre connaissance des activités des unités d'affaires ou la similitude des opérations qu'elles réalisent, des décomptes auraient dû être effectués dans tous les cas.

#### 4.2.2.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service des finances, en concertation avec le Service de l'approvisionnement, de veiller à ce que toutes les unités d'affaires détenant un inventaire de biens procèdent à un décompte physique d'inventaire, minimalement une fois l'an. Il est important, au moment de l'inventaire, de s'assurer de la séparation adéquate des fonctions. Ainsi, la personne qui manipule les biens d'inventaire ne devrait pas être la même que celle qui procède à l'enregistrement dans le registre d'inventaire. Dans la mesure où un registre d'inventaire permanent requis n'est pas encore en vigueur, il serait pertinent que le décompte soit effectué à la date de fin d'exercice ou à une date qui en est près.**

Réponses des unités d'affaires :

#### **SERVICE DES FINANCES ET SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT**

*S'assurer que les unités d'affaires détenant un inventaire de biens procèdent à un décompte physique d'inventaire adéquat, minimalement une fois l'an.*

*Au préalable, détenir un portrait global de tous les lieux d'entreposage des inventaires appartenant à la Ville. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### 4.2.2.C. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont-La Petite-Patrie, de Saint-Laurent et de Ville-Marie d'effectuer, au moins une fois l'an, un dénombrement de leurs items en stock. Dans la mesure où un registre d'inventaire permanent n'est pas requis, il serait nécessaire que le décompte soit effectué à la date de fin d'exercice ou à une date qui en est près.**

**Réponses des unités d'affaires :****ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Le décompte physique des articles en inventaire sera fait le plus près possible du 31 décembre de chaque année.*

*Le décompte sera enregistré dans le registre des inventaires. (Échéanciers prévus : décembre 2015 pour la Voirie et décembre 2016 pour les Parcs)*

**Commentaires du vérificateur général :**

**Nous considérons que l'échéance de décembre 2016 déterminée par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve pour la mise en place d'un registre en vue d'une prise d'inventaire annuelle des dépôts de la division des parcs et de l'horticulture est trop tardive. La mise en place du registre d'inventaire est nécessaire pour décembre 2015, car il importe de mettre en place rapidement ce contrôle dans le but de connaître la nature, la quantité et la valeur des stocks détenus dans ces dépôts afin d'éviter toute perte, gaspillage ou vol des actifs détenus et de permettre une évaluation adéquate de la désuétude des stocks détenus par l'arrondissement.**

**ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

*Pour toutes les divisions, des démarches seront effectuées pour que les décomptes physiques d'inventaire soient réalisés avant la fin d'année, soit au mois de novembre.*

*À la Division des parcs, la prise d'inventaire sera réalisée puisque l'ensemble des marchandises doit être considéré et que le seuil de 75 000 \$ n'existe plus. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT**

*Au 31 décembre de chaque année, effectuer un dénombrement des items en inventaire. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

**ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE****Division des ressources financières et matérielles**

*Une présentation générale a été faite au comité de direction et une seconde adaptée a été faite aux gestionnaires de la Direction des travaux publics afin de leur présenter les constats et les axes de progrès concernant la gestion des inventaires.*

*L'outil de décompte disponible au Service de l'approvisionnement a été bonifié et adapté par la Division des ressources financières. Il a été présenté aux gestionnaires de la Direction des travaux publics. Ceux-ci ont aussi été accompagnés dans leur*

démarche par un employé professionnel de la Division des ressources financières. **(Complété)**

Direction des travaux publics

En ce qui concerne les biens reliés à l'activité aqueduc et égout, un fichier spécifique a été développé de façon à faciliter la prise d'inventaire et l'évaluation des montants qui s'y rattachent. Ce document dans lequel on retrouve des photographies des différentes pièces facilite le dénombrement. **(Complété)**

Les gestionnaires responsables des autres activités de la Direction des travaux publics ont procédé aux décomptes des biens sous leur responsabilité. **(Complété)**

### 4.2.3. Sécurisation et accès des lieux d'entreposage

#### 4.2.3.A. Contexte et constatations

La *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal indique qu'une des responsabilités du Service de l'approvisionnement est de gérer les stocks de produits du magasin principal, des magasins satellites et des dépôts, conformément au *Guide de référence en gestion des stocks*. Cependant, des directives claires et précises concernant la sécurisation et la gestion des accès sont absentes autant pour les « stocks » que les « dépôts ». Certains principes généraux de protection des biens détenus en stock sont évoqués dans le Guide de référence.

Nos visites des différents lieux avaient pour but, notamment, de déterminer dans quelle mesure des mesures de sécurité existent et sont bien appliquées de façon continue. De façon générale, les dépôts visités sont munis de barrières et de portes bloquant l'accès à ces lieux d'entreposage. Les portes s'ouvrent à l'aide de cartes magnétiques ou de clés. Nous avons cependant constaté que des contrôles prévus ne sont pas toujours bien appliqués et que des défaillances existent autant pour la protection et la surveillance des biens qu'en ce qui a trait à la gestion des accès aux différents locaux.

#### 4.2.3.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'approvisionnement de veiller à :**

- établir et communiquer aux gestionnaires des unités d'affaires détenant des stocks, des règles claires, uniformes et complètes en ce qui concerne la sécurisation des lieux d'entreposage, conformément à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal;
- s'assurer de l'application de ces règles établies.

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Établir les moyens et les règles plus appropriés pour la sécurisation et les accès des lieux d'entreposage.*

*Envoyer une note d'information aux unités d'affaires pour faire un rappel sur la sécurité des édifices municipaux, selon les encadrements administratifs :*

- *Sécurité dans les édifices municipaux (POLITIQUE) - C-OG-SCARM-PA-14-001;*
- *Rôles, responsabilités et reddition de comptes en matière de sécurité dans les édifices municipaux (DIRECTIVE) - C-OG-SCARM-D-14-001;*

*Bonifier les encadrements administratifs mentionnés pour y inclure le volet de sécurisation des biens des immeubles.*

*S'assurer de l'application des règles établies. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

**4.2.3.C. Recommandation**

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie, de Saint-Laurent et de Ville-Marie, dans l'attente des règles à être établies par le Service de l'approvisionnement, de s'assurer que les accès aux stocks sous leur responsabilité sont protégés et qu'ils sont limités aux seules personnes autorisées.**

**Réponses des unités d'affaires :****ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Un plan d'action visant à corriger les lacunes identifiées a été produit. (Échéancier prévu : décembre 2017)*

**Commentaires du vérificateur général :**

**Nous considérons que l'échéance de décembre 2017 déterminée par l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve pour la mise en place de toutes les procédures permettant une sécurisation adéquate des accès à ses dépôts est trop tardive. Certaines mesures pourraient être implantées dans l'immédiat pour que les accès aux inventaires soient limités aux seules personnes autorisées en tout temps, et ce, afin de mitiger les risques de vol, vandalisme ou intrusion non autorisée.**

**ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

*Un plan d'action visant à corriger les lacunes identifiées a été produit. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT**

*Un plan d'action visant à corriger les lacunes identifiées a été produit. (Échéancier prévu : juin à septembre 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

*Un plan d'action visant à corriger les lacunes identifiées a été produit. (Complété)*

## 5. Conclusion générale

Nos travaux ont permis de mettre en évidence une situation préoccupante à la Ville. Le manque de concertation entre les deux services qui jouent un rôle important dans la gestion de l'approvisionnement et du suivi de l'utilisation des stocks, soit le Service de l'approvisionnement et le Service des finances, prive la Ville, plus particulièrement les unités d'affaires concernées, d'un cadre de référence unique, complet et utile.

Nous avons constaté que les documents élaborés par le Service de l'approvisionnement ainsi que ceux du Service des finances manquent de cohésion, sont souvent incomplets et ne constituent pas des outils de référence efficaces permettant aux gestionnaires des unités d'affaires de :

- bien contrôler les stocks qui leur sont confiés;
- effectuer une reddition de comptes adéquate quant à l'utilisation, à l'évaluation et à la présentation appropriée du solde de leurs stocks en fin d'exercice, aux fins de la préparation des états financiers exempts d'inexactitudes;
- assurer que l'accès à ces stocks est restreint uniquement aux personnes autorisées conformément à leur fonction.

En effet, le cadre de gestion actuel prévoit trois documents qui traitent des modalités d'application de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Montréal et des sujets y afférents. Ainsi, la *Directive sur la comptabilisation des inventaires*, le *Guide de référence en gestion des stocks* et le *Guide des procédures de fin d'exercice financier* fournissent aux gestionnaires concernés les exigences et les informations relatives à la gestion et à la comptabilisation des inventaires.

Les gestionnaires de chacune des unités d'affaires doivent donc bien connaître et surtout comprendre les objectifs de chacun de ces trois documents pour remplir adéquatement leurs responsabilités en matière de gestion des stocks, ce qui, en soi, n'est pas simple, car les trois documents ne contiennent pas toute l'information suffisante et nécessaire et parfois amènent une confusion au regard de certains termes utilisés. Ainsi, le risque d'erreur s'en

trouve accru. Devant cette situation, à notre avis, une révision de ces documents s'impose pour fournir aux gestionnaires un cadre de référence unique et complet.

Quant aux lacunes qui en résultent, en plus de l'effet sur la comptabilisation du poste de « stocks » dans les états financiers de la Ville, figurent les risques liés au vol et au vandalisme auxquels ces stocks peuvent être exposés, faute de mesures efficaces au regard de la sécurité et de la surveillance de leurs lieux d'entreposage.

Ainsi, il est de la responsabilité des gestionnaires de chacune des unités d'affaires de faire un suivi adéquat des stocks mis à leur disposition et une surveillance efficace des lieux d'entreposage afin de s'assurer que ces stocks sont utilisés uniquement à des fins qui leur sont destinées, et que les accès à ces biens sont restreints aux seules personnes autorisées. Au cours de nos travaux, nous avons constaté plusieurs lacunes : le mouvement des stocks n'est pas suivi et la surveillance n'est pas toujours bien contrôlée pour restreindre les accès non autorisés aux inventaires entreposés.





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.9

## GESTION DE LA CONTINUITÉ DES AFFAIRES





## Table des matières

NOTE AUX LECTEURS .....	297
1. Introduction .....	298
1.1. Gestion de la continuité des affaires.....	298
1.2. Différences entre les mesures d'urgence de la sécurité civile et la gestion de la continuité des affaires .....	300
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	300
3. Sommaire des constatations (Direction générale, DEP, SIM et STI) .....	301
4. Constatations détaillées et recommandations (Direction générale, DEP, SIM et STI).....	302
4.1. Gouvernance.....	302
4.2. Structure du programme de continuité des affaires.....	306
4.3. Structure de gestion de crise .....	311
4.4. Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires.....	313
4.5. Plans et procédures de continuité des affaires .....	315
4.6. Formation en matière de continuité des affaires .....	318
4.7. Programmes d'exercices de continuité des affaires .....	319
4.8. Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires .....	322
5. Constatations de nature publique pour le Service de police de la Ville de Montréal.....	324
5.1. Gouvernance.....	326
5.2. Structure du programme de continuité des affaires.....	328
5.3. Structure de gestion de crise .....	331
5.4. Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires.....	332
5.5. Plans et procédures de continuité des affaires .....	334
5.6. Formation en matière de continuité des affaires .....	336
5.7. Programmes d'exercices de continuité des affaires .....	339
5.8. Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires .....	341
6. Conclusion générale .....	343
7. Annexes.....	347
7.1. Description des niveaux de risque .....	347
7.2. Description des niveaux d'impact .....	347
7.3. Description des niveaux de probabilités d'occurrence .....	347

## Liste des sigles

BIA	Analyse des risques et des impacts sur les affaires (en anglais : <i>Business Impact Analysis</i> )	PDQ	Poste de quartier
		SIM	Service de sécurité incendie de Montréal
CCTI	Centre de commandement et de traitement de l'information	SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
CO	Centres opérationnels	STI	Service des technologies de l'information
DEP	Direction de l'eau potable		

## Note aux lecteurs

La mise en œuvre de nos recommandations par les unités d'affaires est tributaire des recommandations 4.1.B et 4.2.B, que nous adressons à la Direction générale au sujet du développement d'encadrements relatifs au programme de continuité des affaires de la ville et de l'allocation des ressources en conséquence.

Or, en réponse à ces recommandations la Direction générale nous a informés de son intention d'élargir le mandat du Centre de la sécurité civile au sein du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) et de lui ajouter celui d'assurer la résilience. Dans le cadre de l'élargissement de son mandat, le Centre de la sécurité civile nous a précisé qu'il soumettra à la Direction générale, en décembre 2015, un plan d'action global pour la continuité des affaires.

Par conséquent, la réponse des unités affaires à nos recommandations, mentionnée dans ce rapport, doit être lue à la lumière de ce plan d'action global qui viendra dicter de manière plus précise la nature des actions à mettre en œuvre par ces dernières et les échéanciers de mise en œuvre.

Par ailleurs, nous comptons évaluer ce plan d'action global pour nous assurer qu'il permettra de répondre adéquatement à nos recommandations.

## 4.9. Gestion de la continuité des affaires

### 1. Introduction

Les organisations, telles que la Ville de Montréal (la Ville), sont aujourd'hui plus vulnérables que jamais, puisque les incidents locaux ou régionaux, d'ordre naturel, technologique ou social, ont maintenant des répercussions majeures sur le fonctionnement normal de celles-ci.

La Ville offre des services à environ 1,8 million de citoyens. Parmi ces services, se retrouvent des services essentiels tels que :

- **Le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM)** : Il a pour mission de rendre l'agglomération de Montréal plus sécuritaire en protégeant les vies, les biens et l'environnement;
- **Le Service de l'eau – Direction de l'eau potable (DEP)** : Ce dernier a pour mission, entre autres, de produire et de distribuer de l'eau potable aux citoyens, aux organismes et aux industries montréalaises;
- **Le Service des technologies de l'information (STI)** : Il a pour mission de soutenir l'ensemble de la prestation de services de la Ville en matière de technologies de l'information et de la communication;
- **Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)** : Celui-ci a pour mission de protéger la vie et les biens des citoyens, de maintenir la paix et la sécurité publique, de prévenir et de combattre le crime et de faire respecter les lois et les règlements en vigueur.

Ces services essentiels devant être opérationnels en tout temps, il est primordial pour la Ville de se préparer à toute éventualité de sinistre pouvant perturber fortement ou causer l'arrêt de leurs opérations. C'est le processus de gestion de la continuité des affaires qui prend en compte cet aspect et il a pour but de minimiser les impacts en cas de sinistre ou d'événement majeur affectant les unités d'affaires de la Ville.

#### 1.1. Gestion de la continuité des affaires

La gestion de la continuité des affaires est un processus de planification pour assurer la reprise des opérations critiques lorsqu'un événement survient et qu'il interrompt les opérations normales d'une unité d'affaires. Elle prévoit les moyens et les procédures pour reprendre ces opérations dans un autre lieu à l'intérieur de délais raisonnables (selon le temps d'interruption maximal permis).

La gestion de la continuité des affaires doit reposer sur un programme qui comprend les éléments suivants :

- **Gouvernance :**

La Ville a mis en place une gouvernance (p. ex. l'attribution des responsabilités, les mécanismes de gestion, d'administration et de reddition de comptes) visant à obtenir une gestion efficace de la continuité des affaires.

- **Structure du programme de continuité des affaires :**

La structure du programme de continuité des affaires comporte les éléments minimaux permettant la mise en place de stratégies efficaces, d'une culture de la continuité des affaires et des objectifs pertinents, mesurables et atteignables.

- **Structure de gestion de crise :**

La Ville a mis en place une structure de gestion de crise qui prend en charge les interventions du point de vue stratégique et opérationnel qui assurent une coordination et une communication entre les unités d'affaires et les intervenants externes.

- **Analyse des risques et des impacts sur les affaires (BIA) et stratégies de continuité des affaires :**

La BIA permet, pour chacune des unités d'affaires de la Ville, d'identifier adéquatement ses fonctions pour en établir le niveau de criticité et un ordre chronologique de reprise en cas d'interruption d'opérations. Elle permet de déterminer le délai maximal d'interruption pour chaque opération. La stratégie de continuité des affaires correspond aux besoins établis au cours de l'analyse d'impact. Notamment, elle permet de respecter le temps maximal d'interruption acceptable et de prévoir les locaux, les ressources et les équipements requis afin de répondre à ces besoins.

- **Plans et procédures de continuité des affaires :**

La documentation de continuité des affaires permet de réagir adéquatement et de fournir toutes les indications requises pour reprendre les activités critiques en situation de crise.

- **Formation en matière de continuité des affaires :**

Tous les intervenants impliqués dans la reprise des opérations à la suite d'un sinistre ont reçu une formation pertinente, notamment en participant à la mise en place des processus de reprise et en participant à des exercices de validation des procédures de continuité des affaires.

- **Programmes d'exercices de continuité des affaires :**

La seule façon de valider adéquatement les procédures de continuité des affaires est de procéder régulièrement à des exercices d'évaluation. Les exercices sont préparés en fonction des objectifs à atteindre et le *post mortem* évalue objectivement l'atteinte de ces objectifs.

- **Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires :**

Afin d'être efficace et d'en assurer la pérennité, la documentation de la continuité des affaires est actualisée en tout temps selon un processus.

## 1.2. Différences entre les mesures d'urgence de la sécurité civile et la gestion de la continuité des affaires

Les mesures d'urgence de la sécurité civile permettent de réagir à un événement majeur affectant directement les citoyens. Elles visent à maintenir la capacité d'intervention des services d'urgence et de sécurité civile afin, entre autres, de :

- porter secours aux citoyens dans les meilleurs délais;
- sauver des vies;
- protéger les citoyens et les intervenants;
- assurer aux citoyens un hébergement sécuritaire;
- informer la population;
- réduire les pertes économiques et sociales.

Bien que la Ville dispose de mesures d'urgence de la sécurité civile, elle doit aussi avoir un programme de gestion de la continuité des affaires. Ce programme assure le maintien des activités critiques de la Ville advenant un sinistre qui compromet ses propres opérations. Sans celui-ci, la capacité d'intervention de la Ville pourrait être réduite et ainsi affecter le bien-être des citoyens.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'objectif de notre mission d'audit était de déterminer si la Ville prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres pouvant affecter ses opérations et ainsi assurer la continuité de celles jugées critiques.

Nos travaux d'audit ont été effectués conformément aux normes d'audit de l'optimisation des ressources dans le secteur public incluses dans le Manuel de CPA<sup>1</sup> Canada – Certification.

Pour cet audit, nous nous sommes basés sur les normes internationales suivantes :

- ISO 27001 – Systèmes de management de la sécurité de l'information;
- ISO 22301 – Système de management de la continuité d'activité;
- ISO 31000 – Management du risque.

Nos travaux d'audit ont été réalisés avec la participation de spécialistes reconnus dans le domaine de la gestion de la continuité des affaires.

---

<sup>1</sup> Manuel publié par les Comptables professionnels agréés du Canada.

Pour faire suite aux résultats de notre analyse de risques, nos travaux ont porté sur les unités d'affaires suivantes que nous avons jugées critiques :

- Direction générale;
- DEP;
- SIM;
- STI;
- SPVM.

*Un rapport détaillé distinct a été produit pour le SPVM en raison des renseignements hautement sensibles et confidentiels qu'il contient. Néanmoins, le présent rapport traite de nos constatations qui sont de nature publique à la section 5.*

Nos travaux d'audit ont évalué les volets suivants :

- Volet 1 – Gouvernance;
- Volet 2 – Structure du programme de continuité des affaires;
- Volet 3 – Structure de gestion de crise;
- Volet 4 – BIA et stratégies de continuité des affaires;
- Volet 5 – Plans et procédures de continuité des affaires;
- Volet 6 – Formation en matière de continuité des affaires;
- Volet 7 – Programmes d'exercices de continuité des affaires;
- Volet 8 – Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires.

Notre mission d'audit n'a pas couvert les aspects suivants :

- Les postes de quartier (PDQ) du SPVM, car, vu leur nombre et leur proximité, chacun des PDQ peut être *de facto* relevé par les autres.
- La gestion de la relève des technologies de l'information qui fait l'objet d'un audit distinct;
- La sécurité civile qui a été couverte par un rapport distinct en 2007.

Notre mission d'audit a été réalisée de septembre 2013 à décembre 2014.

### **3. Sommaire des constatations (Direction générale, DEP, SIM et STI)**

Globalement, nous avons constaté qu'aucun programme de continuité des affaires n'a été mis en place par la Direction générale ni par les autres unités d'affaires auditées. Le tableau 1 présente le sommaire de nos constatations.

Tableau 1 – Sommaire des constatations

Section du rapport	Constatation	Niveau de risque <sup>[a]</sup>
4.1	Gouvernance	MODÉRÉ
4.2	Structure du programme de continuité des affaires	ÉLEVÉ
4.3	Structure de gestion de crise	ÉLEVÉ
4.4	Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires	ÉLEVÉ
4.5	Plans et procédures de continuité des affaires	CRITIQUE
4.6	Formation en matière de continuité des affaires	ÉLEVÉ
4.7	Programmes d'exercices de continuité des affaires	CRITIQUE
4.8	Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires	ÉLEVÉ

<sup>[a]</sup> La description des niveaux de risque est présentée à l'annexe 7.1.

## 4. Constatations détaillées et recommandations (Direction générale, DEP, SIM et STI)

### 4.1. Gouvernance

#### 4.1.A. Contexte et constatations

Pour une gestion efficace de la continuité des affaires, les organisations telles que la Ville mettent en place une saine gouvernance en matière d'encadrements, d'attribution des responsabilités, de mécanismes de gestion, d'administration et de reddition de comptes.

Les encadrements sont les documents qui déterminent la portée, les exigences, les rôles et les responsabilités des membres de la direction de la Ville et de ses unités d'affaires dans le cadre d'un programme de continuité des affaires. Ces documents prennent généralement la forme de politiques administratives et de directives. Ces derniers n'établissent pas comment le programme doit être composé ou implanté, mais établissent les objectifs à atteindre.

Le but est de développer une approche unique, coordonnée et arrimée pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, afin d'assurer une réponse efficace et un maintien des fonctions critiques de la Ville au moment d'un sinistre.

La Ville doit définir clairement, par une politique administrative, ses objectifs et ses attentes en matière de continuité des affaires. Cela afin d'assurer la reprise des activités critiques au moment d'un sinistre ou de tout autre événement pouvant affecter ses opérations et les

services fournis à sa population. Les encadrements devraient couvrir la structure organisationnelle, les rôles et les responsabilités des principaux acteurs, les outils et les exigences du programme. La politique orientera les unités d'affaires dans l'établissement et la mise en place des plans de continuité des affaires.

En ce qui a trait aux unités d'affaires, les encadrements peuvent prendre la forme de directives et de procédures, déterminant comment celles-ci atteindront les objectifs et les exigences de la politique municipale par une démarche adaptée à leur réalité opérationnelle. Elles devront établir une structure organisationnelle, attribuer des rôles et des responsabilités aux intervenants et spécifier les outils et les activités mis en place afin de répondre aux encadrements de la Direction générale.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté les lacunes suivantes :

- Bien que ce soit requis par la sécurité civile, il n'existe aucun programme de continuité des affaires au sein de la Ville tant en ce qui concerne la Direction générale que les autres unités d'affaires auditées en cas d'incidents graves menaçant la poursuite des activités des unités. Soulignons que celles prises en compte dans notre audit sont critiques pour le bien-être des citoyens;
- Aucun encadrement afférent à la continuité des affaires n'a été développé par la Direction générale ou par les autres unités d'affaires auditées.

Étant donné que la portée du programme de continuité des affaires doit couvrir l'ensemble des activités de la Ville, la responsabilité ultime de son implantation, de ses objectifs et de sa progression doit être assignée aux niveaux supérieurs de son administration. Selon les saines pratiques de gestion, le programme de continuité des affaires devrait être assigné à un membre du comité exécutif et son développement coordonné par la Direction générale. Du même fait, il devrait être également assigné à un membre de chacune des directions des unités d'affaires.

Sans programme de continuité des affaires au sein de la Ville, il en résulte que :

- la continuité des affaires n'est pas représentée au sein du comité exécutif et de la Direction générale. Elle n'est pas assignée à un membre du comité exécutif et de la Direction générale;
- la continuité des affaires ne fait pas l'objet d'un suivi de la part des instances municipales;
- aucun objectif n'est établi ou communiqué aux unités d'affaires. Ces objectifs peuvent énoncer les attentes envers celles-ci en matière de continuité (p. ex. déterminer les activités critiques, mettre en place et tenir à jour des stratégies et des plans de continuité pour réduire les impacts d'une interruption et rendre des comptes annuellement sur l'état

de préparation). Ainsi, les unités d'affaires ne sont pas imputables de s'assurer qu'elles ont effectivement mis en place des plans adéquats;

- aucune responsabilisation ni représentation, ni aucun objectif n'ont été définis pour la continuité des affaires pour la DEP, le SIM et le STI.

Nous estimons que le niveau de risque est **modéré** (voir le tableau 2), car la Direction générale, la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- L'absence d'encadrements qui ne démontrent pas le support de la direction de la Ville ne permettrait pas d'avoir une approche systématique et standardisée. En ce qui concerne les unités d'affaires, cette absence pourrait engendrer une démarche inadéquate ne répondant pas à leurs objectifs de continuité des affaires. Ces efforts seraient incomplets, inégaux, d'une efficacité et d'application variables. Par conséquent, ils seraient plus difficiles à arrimer entre eux. La terminologie, la séquence d'activités et les éléments du programme seraient différents et auraient des impacts significatifs sur la capacité des intervenants des unités d'affaires à coordonner leurs interventions.
- Une démarche de continuité non encadrée par des objectifs globaux et spécifiques ne permettrait pas le développement cohérent de plans de continuité au sein des diverses directions des unités d'affaires et de leurs fonctions critiques. Les démarches de continuité seraient inégales, disparates et sans orientation, à court, moyen et long terme.

**Tableau 2 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	<b>PROBABLE</b>	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
Majeur	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
<b>MODÉRÉ</b>	Élevé	<b>MODÉRÉ</b>	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de développer des encadrements spécifiques sur le programme de continuité des affaires de la Ville qui incluront, entre autres :

- une description des objectifs généraux;
- une définition des rôles et des responsabilités des membres de la direction de la Ville et des unités d'affaires;
- la portée des encadrements (p. ex. les unités d'affaires et les sociétés paramunicipales);
- les exigences imposées aux unités d'affaires en matière de continuité des affaires.

Réponse de l'unité d'affaires :

*La Direction générale a l'intention d'élargir le mandat du Bureau de la sécurité civile et de lui ajouter celui d'assurer la résilience. Cette décision s'inscrit dans le cadre du programme instauré par la Fondation Rockefeller pour lequel la Ville de Montréal a été sélectionnée. (Échéancier prévu : 2015-2020)*

#### 4.1.C. Recommandation

Subordonné à la recommandation 4.1.B. adressée à la Direction générale, nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information de :

- développer leurs encadrements basés sur ceux de la Ville, lesquels devraient traiter au minimum des aspects suivants :
  - la définition des objectifs du service en matière de continuité,
  - une analyse détaillée des impacts des interruptions,
  - une stratégie de continuité réduisant ces impacts,
  - des plans de continuité qui détaillent les activités permettant la reprise des opérations critiques dans des délais acceptables,
  - un calendrier des révisions et des exercices périodiques;
- désigner à un membre de leur direction la responsabilité du dossier de la continuité des affaires;
- établir, pour la continuité des affaires, des objectifs spécifiques pour chacune de leurs directions;
- établir un processus coordonné de communications, de suivi et de reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs.

## Réponse des unités d'affaires :

### DIRECTION DE L'EAU POTABLE

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre.*

*Nous avons déjà identifié la responsable de ce dossier pour notre direction, il s'agira de Mme Myriam Beaudoin.*

*Les structures de gestion ainsi que les budgets qui s'y rattachent seront identifiés dès qu'on prendra connaissance de l'encadrement Ville. (Échéancier prévu : 8 mois après la mise en place de l'encadrement de la Direction générale)*

### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

### SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

*Le STI suivra les orientations qui lui seront amenées par l'encadrement corporatif qui sera décrété par la Direction générale en matière de continuité des affaires à la Ville. (Échéancier prévu : indéterminé)*

*Le STI procède actuellement à une réorganisation. La division Contrôle et amélioration continue sera chargée de la continuité des affaires du service*

*Le responsable de la continuité des services TI sera ainsi désigné au plus tard le 31 décembre 2015. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

## 4.2. Structure du programme de continuité des affaires

### 4.2.A. Contexte et constatations

La structure d'un programme de continuité des affaires comporte les éléments minimaux permettant la mise en place de stratégies efficaces, d'une culture de la continuité des affaires ainsi que des objectifs pertinents, mesurables et atteignables.

Ces éléments minimaux sont :

- La structure organisationnelle du programme;
- L'allocation des ressources et des budgets de fonctionnement;
- Les outils, la démarche commune et la coordination municipale du programme.

### **Structure organisationnelle du programme**

La structure organisationnelle du programme de continuité des affaires est composée de comités et des intervenants du programme afin d'assurer une supervision, une coordination et une mise en œuvre structurées, arrimées et efficaces des initiatives de continuité des affaires.

La structure s'appuie sur des rôles et des responsabilités conçus selon la hiérarchie de la Ville et ses niveaux de gestion. Elle doit prévoir un niveau d'approbation et de responsabilité ultime et fournir les grandes orientations du programme. La Direction générale oriente et supervise les travaux des unités d'affaires alors que ces dernières proposent et mettent en œuvre les activités du programme.

Cette structure doit représenter l'ensemble des activités de la Ville et prévoir des mécanismes de communication et de reddition de comptes afin d'assurer un partage de l'information et une perception commune des enjeux, des objectifs et des résultats du programme.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté que la Direction générale, la DEP, le SIM et le STI ne disposaient pas d'une structure organisationnelle afférente à la continuité des affaires.

### **Allocation des ressources et des budgets de fonctionnement**

La mise en place d'un programme de continuité des affaires et de ses activités ne peut être une démarche ponctuelle, par projets et non intégrée aux opérations courantes. Elle doit s'appuyer sur une allocation récurrente de ressources financières, matérielles et humaines.

Nous avons constaté qu'aucun budget n'était attribué spécifiquement à la continuité des affaires tant en ce qui concerne la Direction générale que les autres unités d'affaires auditées.

## Outils, démarche commune et coordination municipale du programme

Pour assurer le développement et la mise en place d'un programme de continuité cohérent et efficient, la Ville doit disposer d'une démarche par étapes pour bien encadrer les efforts de chaque unité d'affaires et assurer l'atteinte des objectifs en matière de continuité des affaires. De plus, des outils seront nécessaires pour en faciliter le développement et la mise en place, tels que :

- des formations sur la démarche souhaitée;
- des manuels ou des gabarits pour chaque étape de développement;
- des modèles ou des marches à suivre pour la conduite d'exercices;
- des outils de partage et d'échanges (p. ex. des sites Web de collaboration).

Dans un même ordre d'idées, une coordination et un suivi global du programme de continuité des affaires, centralisés au sein d'une seule entité municipale, faciliteraient la reddition de comptes et l'évaluation du réel état de préparation de la Ville. Cette même entité pourrait offrir une expertise de contenu aux unités d'affaires et maintenir la démarche de continuité à jour en y intégrant les plus récents avancements du domaine.

Comme mentionné dans la section précédente, en l'absence de programme de continuité des affaires, la Direction générale et les autres unités d'affaires auditées ne disposent pas de démarches et d'outils centralisés.

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 3), car la Direction générale, la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- Une structure organisationnelle absente ou déficiente ne permettrait pas de gérer tous les niveaux d'une crise (stratégiques, tactiques et opérationnels). Certains aspects de la gestion d'un événement pourraient être oubliés et le personnel requis pour assumer ces responsabilités ne serait pas outillé correctement pour intervenir. Les intervenants combleraient ces lacunes en improvisant, augmentant ainsi le risque que la situation dégénère en crise.
- Sans ressources financières ou humaines récurrentes, la démarche manquerait de cohésion et de lien avec les opérations courantes des unités d'affaires. Les objectifs de continuité ne seraient probablement pas atteints et mettraient à risque leurs opérations advenant un sinistre. Sans financement soutenu, les efforts déjà déployés pourraient être perdus puisque des éléments qui auraient été mis en place dans le passé seraient devenus obsolètes.
- En l'absence d'outils et d'une démarche commune de continuité des affaires, advenant un sinistre, les actions de reprise seraient improvisées et augmenteraient significativement le délai du retour à la normale des opérations. La terminologie, la

séquence d'activités et les éléments du programme seraient différents et nuiraient à la capacité des intervenants à échanger, à partager, à coopérer et à coordonner leurs travaux, leurs initiatives et leurs interventions. La connaissance des éléments critiques du programme pourrait ne pas être transmise au moment du remplacement de personnel. Soulignons que plusieurs comités consultatifs et de gestion sont déjà en place pour ce qui est de la sécurité civile et que ceux-ci pourraient être mis à contribution dans une démarche de continuité des affaires.

Tableau 3 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de :

- prévoir des budgets récurrents et spécifiques au développement, à l'implantation et au maintien d'un programme de continuité des affaires;
- mettre à la disposition des unités d'affaires des outils municipaux (livres de recettes) tels que :
  - la structure fonctionnelle du programme de continuité des affaires,
  - des formations sur la démarche souhaitée,
  - des manuels ou des gabarits pour chaque étape de développement,
  - des modèles ou des marches à suivre pour la conduite d'exercices,
  - des outils de partage et d'échanges (p. ex. des sites Web de collaboration).

Réponse de l'unité d'affaires :

*La mise en œuvre de cette recommandation découlera de celle stipulée au point 4.1.B. (Échéancier prévu : 2015-2020)*

#### 4.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information de :

- développer leur structure de gestion pour la mise en œuvre du programme de continuité des affaires, incluant les éléments suivants :
  - détermination des responsables,
  - description des rôles et des responsabilités de chacun,
  - définition du processus de communications et de reddition de comptes;
- prévoir des budgets récurrents et spécifiques à la continuité des affaires en lien avec les objectifs établis.

Réponse des unités d'affaires :

##### DIRECTION DE L'EAU POTABLE

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre. (Échéancier prévu : indéterminé)*

##### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

##### SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

*Le STI suivra les orientations qui lui seront amenées par l'encadrement corporatif qui sera décrété par la Direction générale en matière de continuité des affaires à la Ville. (Échéancier prévu : indéterminé)*

*Le STI procède actuellement à une réorganisation. La division Contrôle et amélioration continue sera chargée de la continuité des affaires du service. La structure de gestion dépendra des orientations amenées par la Direction générale. (Échéancier prévu : indéterminé)*

## 4.3. Structure de gestion de crise

### 4.3.A. Contexte et constatations

Lorsqu'un sinistre survient, la Ville doit réagir rapidement et de façon efficace afin d'en minimiser les impacts et de reprendre rapidement le cours de ses opérations.

Une structure d'intervention efficace repose sur une bonne compréhension par ses membres de leurs rôles et de leurs responsabilités, de leurs domaines de préoccupation, des outils à utiliser et des protocoles de communication devant être appliqués.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté les éléments suivants :

- La DEP ne dispose pas d'une structure d'intervention pour la continuité des affaires intégrant toutes les opérations critiques. Elle a cependant mis en place une structure d'intervention dans ses plans d'urgence liés aux opérations des usines de production de l'eau potable et pour répondre aux événements de bris de conduites majeures. Cette structure avait fait l'objet d'une révision au moment du développement du plan de pandémie (2009-2010 révisée en 2013). Elle est intégrée à la structure municipale de sécurité civile, puisque la production et la distribution de l'eau potable sont définies comme une des missions critiques.
- Le SIM a développé une structure d'intervention pour ses plans de continuité des services qui ne prend pas en compte la continuité des affaires de l'ensemble du SIM, c'est-à-dire les événements qui pourraient affecter ses propres opérations et ses installations à l'extérieur des casernes.
- Le STI dispose d'une structure d'intervention en situation d'urgence dans un document nommé « Plan de mobilisation » qui a fait l'objet d'une révision en 2013. Cependant, elle ne prend pas en compte la continuité des affaires.

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 4), car en l'absence d'une structure d'intervention complète, la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- Il serait sans doute difficile de réagir promptement à un événement affectant leurs propres opérations et d'assurer une cohésion des actions de reprise;
- Les unités d'affaires auditées n'auraient probablement plus la capacité de livrer tous les services essentiels pour les citoyens. Des conséquences graves, entre autres, sur le bien-être des citoyens pourraient en résulter.

Les structures de gestion de crise existante du SIM et du STI s'avèrent une bonne base pour y intégrer la continuité des affaires.

Tableau 4 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information de se doter d'une structure d'intervention afin de répondre aux besoins et aux objectifs de la continuité des affaires qui intègre toutes leurs opérations critiques.**

#### Réponse des unités d'affaires :

##### DIRECTION DE L'EAU POTABLE

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre. (Échéancier prévu : indéterminé)*

##### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

##### SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

*En matière de structure d'intervention, le STI dispose d'un plan de mobilisation qui pourra être bonifié afin de répondre aux objectifs de la continuité des services TI qui découleront des orientations de la Ville en matière de continuité des affaires. (Échéancier prévu : indéterminé)*

## 4.4. Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires

### 4.4.A. Contexte et constatations

L'analyse des risques et des impacts sur les affaires (BIA) vise à évaluer les conséquences d'un arrêt des opérations d'une entité, y compris sur sa capacité d'exécuter sa mission. Le processus s'adresse à toutes les unités d'affaires de la Ville et classe généralement les impacts selon quatre axes : financier, juridique, opérationnel et « image et réputation de l'organisation ».

Cette analyse dresse l'inventaire des opérations de chacune des unités d'affaires et permet de les prioriser tout en établissant leur tolérance maximale à une interruption. Par la même occasion, elle détermine les dépendances et les ressources requises afin de maintenir le niveau minimal d'opération acceptable.

Cette analyse permet également de développer une vision commune des priorités ainsi que de rallier les différentes perceptions sur le fonctionnement de la Ville et sur ses fonctions critiques. Elle est la base de toute démarche de continuité des affaires. La direction de la Ville dispose alors d'un portrait clair, détaillé et priorisé de ses opérations, qui servira de base au processus de développement des stratégies de continuité des affaires de la Ville.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté les éléments suivants :

- La DEP et le STI n'avaient pas effectué d'analyse des impacts et ne disposaient pas de stratégie de continuité des affaires.
- Le SIM avait procédé à une démarche simplifiée d'analyse des impacts de certaines de ses activités en cas de pandémie, ce qui a permis de déterminer la criticité de certaines de ses opérations. Cependant, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir la documentation complète justifiant les conclusions de la démarche. Plusieurs des stratégies de continuité documentées n'ont pas été mises en œuvre et aucune mise à jour n'a été effectuée depuis sa réalisation en 2009. De plus, cette démarche s'intéresse uniquement à des scénarios de pandémie, alors que les événements potentiels risquant d'affecter la continuité des opérations du SIM sont beaucoup plus vastes.

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 5), car la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- Sans BIA complet et détaillé, plusieurs fonctions critiques pourraient ne pas être décelées et, conséquemment, ne disposeraient pas de stratégie ni de plan de continuité.

- Advenant un sinistre, ces unités d'affaires ne seraient sans doute pas en mesure de relever toutes leurs fonctions critiques pour maintenir les services essentiels à la population.

Tableau 5 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.4.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information de :

- procéder à une analyse des impacts pour l'ensemble de leurs opérations;
- communiquer les résultats de l'analyse des impacts à l'ensemble des intervenants du programme de continuité des affaires;
- développer des stratégies de continuité basées sur les résultats de l'analyse des risques et des impacts sur les affaires.

Réponse des unités d'affaires :

##### DIRECTION DE L'EAU POTABLE

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre. (Échéancier prévu : indéterminé)*

##### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la*

*communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

*Le STI suivra les orientations qui lui seront amenées par l'encadrement corporatif qui sera décrété par la Direction générale en matière de continuité des affaires à la Ville. (Échéancier prévu : indéterminé)*

## 4.5. Plans et procédures de continuité des affaires

### 4.5.A. Contexte et constatations

La Ville doit intervenir rapidement lorsqu'un sinistre survient afin d'en minimiser les impacts et de reprendre rapidement le cours des opérations. Pour une organisation déstabilisée par un incident, il est important de pouvoir réaliser les activités critiques dans un mode ordonné, dans le but d'accélérer la reprise des opérations.

Faisant en sorte de faciliter la prise de décisions sous pression, le plan de continuité des affaires doit faire état de l'ensemble des activités et des procédures établies dans l'organisation pour maintenir ou reprendre rapidement les opérations en fonction des priorités définies dans l'analyse d'impacts.

Des outils de gestion qui indiquent clairement « qui fait quoi, quand, comment et où » pour des situations spécifiques permettent de réduire le temps d'incertitude dû à tout incident, en plus de développer les réflexes d'intervention opportuns au sein des équipes de continuité.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons relevé les lacunes suivantes :

- Le STI ne dispose pas de plan de continuité des affaires.
- La DEP n'a aucun plan de continuité des affaires. Durant les années 2009 et 2010, dans l'éventualité d'une pandémie de grippe H1N1, le Service de l'eau avait développé une ébauche de plan (chapitre 9 du document « Plan de mesures d'urgence ») indiquant les opérations qui sont touchées et maintenues avec des taux de réduction du personnel disponible. Ce document a été mis à jour en 2013 et n'inclut pas les aspects de la continuité des affaires.
- Le SIM n'a aucun plan de continuité des affaires à jour et couvrant l'ensemble de ses opérations. Néanmoins, durant les années 2009 et 2010, dans l'éventualité d'une pandémie de grippe H1N1, le SIM avait développé un plan de continuité des services indiquant les opérations qui seraient touchées et maintenues avec des taux de réduction du personnel disponible. Ce plan offrait un premier regard sur les opérations du SIM et

les stratégies possibles pour les maintenir dans un contexte de pandémie ou de sinistre. Il n'a pas été mis à jour depuis, et nous n'avons pas été en mesure de retracer l'ensemble de la documentation de support.

Mentionnons que le SIM a mis en place un processus de relève pour le Centre de communications. Ce processus est activé plusieurs fois par année et sera vérifié plus en détail dans notre mission d'audit sur la gestion de la relève des technologies de l'information.

Nous estimons que le niveau de risque est **critique** (voir le tableau 6), car la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- Sans plan de continuité des affaires, les employés impliqués dans la reprise des opérations improviseraient. Les interventions seraient sans doute incohérentes et nuiraient aux autres actions.
- Ces unités d'affaires ne pourraient pas relever leurs opérations critiques en temps opportun. Les services essentiels aux citoyens pourraient ne pas être maintenus, ce qui pourrait avoir des conséquences graves sur le bien-être des citoyens.

**Tableau 6 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	TRÈS PROBABLE	Probable	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	<b>CRITIQUE</b>	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information de développer les plans de continuité des affaires pour toutes leurs fonctions critiques, en incluant les éléments suivants :

- Définition des critères qui permettent l'activation des plans de continuité;
- Définition des rôles et des responsabilités de chaque intervenant ou de chaque équipe de continuité;
- Définition des activités en cas de sinistre pour maintenir un niveau de service adéquat;
- Détermination des ressources critiques (personnel, matériel, etc.) requises pour relocaliser les opérations essentielles;
- Listes des employés et des tierces parties qui doivent participer aux activités de continuité incluant les moyens pour les contacter;
- Développement des procédures opérationnelles en cas de sinistre.

Réponse des unités d'affaires :

##### **DIRECTION DE L'EAU POTABLE**

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre. (Échéancier prévu : indéterminé)*

##### **SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL**

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

##### **SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

*L'actuel plan de mobilisation comporte des rôles et coordonnées des différents intervenants clés. Il sera réaligné aux orientations qui lui seront amenées par l'encadrement corporatif qui sera décrété par la Direction générale en matière de continuité des affaires à la Ville. (Échéancier prévu : indéterminé)*

## 4.6. Formation en matière de continuité des affaires

### 4.6.A. Contexte et constatations

Une démarche de continuité des affaires ne peut réussir sans aspect pédagogique. Dans le but de maximiser l'efficacité des interventions en cas de sinistre, il importe que l'ensemble du personnel soit formé sur le processus d'intervention, sur les mesures à prendre et sur les procédures à suivre.

La formation favorise une compréhension commune des objectifs et des processus décisionnels ainsi que l'uniformité des méthodes d'intervention au sein de l'organisation au moment où survient une situation d'urgence. Au cours des séances de formation, les participants ont l'occasion de développer et de consolider leurs connaissances et leurs compétences. Le programme de formation doit tenir compte des besoins du personnel et des exigences des unités d'affaires.

Comme mentionné dans les sections précédentes, en l'absence d'un programme de continuité des affaires, les unités d'affaires auditées n'ont pas développé de programme de formation et de sensibilisation.

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 7), car la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- Sans un programme de sensibilisation et de formation, le personnel ayant à intervenir lors d'interruptions ne serait pas prêt à agir. Leurs interventions seraient alors improvisées et largement inefficaces.
- Ces unités d'affaires ne pourraient sans doute pas relever leurs opérations en temps opportun. Les services essentiels aux citoyens pourraient ne pas être maintenus.

**Tableau 7 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.6.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information de développer un programme de formation pour tous les intervenants du plan de continuité des affaires.**

Réponse des unités d'affaires :

##### DIRECTION DE L'EAU POTABLE

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre. (Échéancier prévu : indéterminé)*

##### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

##### SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

*Le STI suivra les orientations qui lui seront amenées par l'encadrement corporatif qui sera décrété par la Direction générale en matière de continuité des affaires à la Ville. (Échéancier prévu : indéterminé)*

## 4.7. Programmes d'exercices de continuité des affaires

### 4.7.A. Contexte et constatations

L'efficacité avec laquelle une organisation réagit à une situation d'urgence ou de crise dépend en grande partie des programmes d'exercices qu'elle aura instaurés.

Les exercices de continuité des affaires offrent aux participants l'occasion de mettre en pratique les apprentissages théoriques, de se familiariser avec leurs rôles et leurs responsabilités ainsi que de mettre à l'essai les différentes procédures. Ceux-ci permettent aussi de développer des réflexes positifs d'intervention chez les participants. Ainsi, tels des automatismes, les procédures s'enclenchent, la prise de décisions s'accélère et les

communications deviennent plus efficaces. L'intervention entière obtient donc un meilleur rendement.

Dans un esprit d'amélioration continue de l'état de préparation face à un sinistre, les exercices jouent un rôle important en permettant non seulement d'évaluer l'efficacité des plans et des procédures existants, mais aussi de déterminer des pistes d'améliorations concrètes pour corriger des failles existantes.

Une démarche de continuité des affaires comporte un mélange équilibré d'exercices et de formation. Intimement lié au programme de formation, un programme d'exercices permet de passer du mode théorique à l'application pratique des activités de continuité des affaires.

Comme mentionné dans les sections précédentes, en l'absence de programme de continuité des affaires, aucun programme d'exercices sur le sujet n'a été développé par les unités d'affaires auditées, sauf pour le Centre de communications du SIM.

En effet, le SIM utilise son centre de relève pour le Centre de communications périodiquement. Entre autres, il déplace le personnel vers celui-ci lors d'événements prévus pouvant perturber l'accès au quartier général (sis au 4040, avenue du Parc), par exemple, au cours de manifestations ou lorsque des travaux importants sont effectués au site principal. Cette relève tient donc lieu d'exercices puisqu'elle valide les installations de relève.

Cependant, ces activités ne s'inscrivent pas dans un programme formel d'exercices de continuité.

Nous estimons que le niveau de risque est **critique** (voir le tableau 8), car la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- Des plans de continuité des affaires qui ne sont pas exercés régulièrement ou adéquatement ne permettraient pas une validation efficace des plans. Les intervenants n'ayant pas la possibilité de s'exercer grâce à des simulations ne pourraient sans doute pas développer les réflexes requis pour répondre efficacement aux événements déstabilisants.
- De plus, en l'absence de programmes d'exercices formels, des faiblesses existant dans les plans de continuité ne seraient pas détectées promptement.
- Ces unités d'affaires ne pourraient pas relever leurs opérations en temps opportun. Les services essentiels aux citoyens pourraient ne pas être maintenus.

Tableau 8 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	TRÈS PROBABLE	Probable	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	<b>CRITIQUE</b>	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.7.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information de développer des programmes d'exercices pour les membres des équipes d'intervention afférents à la continuité des affaires. Spécifiquement :

- déterminer les types d'exercices requis;
- développer les objectifs à atteindre pour chaque type;
- développer un calendrier pour l'exécution des exercices;
- documenter les apprentissages acquis au cours de la réalisation des exercices.

#### Réponse des unités d'affaires :

##### DIRECTION DE L'EAU POTABLE

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre. (Échéancier prévu : indéterminé)*

##### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

*Le STI suivra les orientations qui lui seront amenées par l'encadrement corporatif qui sera décrété par la Direction générale en matière de continuité des affaires à la Ville.  
(Échéancier prévu : indéterminé)*

## 4.8. Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires

### 4.8.A. Contexte et constatations

Toutes les organisations telles que la Ville connaissent des changements à travers le temps : les processus d'affaires évoluent, le personnel se renouvelle, les opérations se redéfinissent. Ces changements ont pour effet que certains aspects des plans de continuité ne s'appliquent plus à la réalité des unités d'affaires.

La mise à jour des éléments du programme de continuité des affaires assure la fiabilité et l'exactitude de l'information liée à la continuité des opérations. Des échéanciers sont déterminés en fonction de la nature des informations à tenir à jour. Cette mise à jour peut également être effectuée à la suite d'un exercice de continuité.

En l'absence d'un programme de continuité des affaires, aucun processus de mise à jour de la documentation n'a été développé par les unités d'affaires auditées.

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 9), car la DEP, le SIM et le STI font face aux risques potentiels suivants :

- Sans aucun calendrier de révision ni de processus d'amélioration continue, le programme de continuité des affaires deviendrait rapidement désuet et diminuerait de façon importante la capacité de l'unité d'affaires à maintenir ses opérations essentielles en cas de sinistre.
- L'investissement initial de mise en place des plans serait perdu, la planification serait à refaire et requerrait un investissement important pour revenir aux objectifs originaux de continuité des affaires.

Tableau 9 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 4.8.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable, au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service des technologies de l'information d'établir un processus de mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires en incluant, entre autres, les activités suivantes :

- Détermination des éléments nécessitant une mise à jour;
- Développement d'un calendrier de révision périodique;
- Communication des modifications aux différents intervenants;
- Modifications aux plans pour tenir compte des apprentissages au cours des exercices ou lorsque les plans doivent être utilisés au cours d'interruptions des opérations.

#### Réponse des unités d'affaires :

##### DIRECTION DE L'EAU POTABLE

*Afin de développer son programme de continuité des affaires, la DEP doit se conformer à l'encadrement de la Direction générale de la Ville de Montréal.*

*Étant donné que la Direction générale a mandaté la division de la sécurité civile de la Ville de Montréal pour le développement de cet encadrement, nous devons attendre sa mise en application pour développer de façon cohérente la nôtre. (Échéancier prévu : indéterminé)*

##### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*La Direction générale a demandé à la direction du SIM d'élargir le mandat du Centre de sécurité civile pour y inclure les notions de résilience et de continuité des affaires.*

*Dans le cadre du programme « 100 resilient cities », chapeauté par la Fondation Rockefeller, le Centre de sécurité civile doit établir une stratégie de résilience pour la communauté montréalaise à l'automne 2015. Lors de cette réflexion, un plan d'action*

*global pour la continuité des affaires sera soumis à la Direction générale d'ici la fin de l'année. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

*Le STI suivra les orientations qui lui seront amenées par l'encadrement corporatif qui sera décrété par la Direction générale en matière de continuité des affaires à la Ville. (Échéancier prévu : indéterminé)*

## 5. Constatations de nature publique pour le Service de police de la Ville de Montréal

Un rapport détaillé distinct a été produit pour le SPVM en raison des renseignements hautement sensibles et confidentiels qu'il contient. Néanmoins, nous présentons dans cette section nos constatations qui sont de nature publique.

Globalement, nous avons constaté que les fonctions d'affaires du SPVM afférentes au Centre d'urgence 9-1-1, au Centre de commandement et de traitement de l'information (CCTI) et aux Centres opérationnels (CO), considérées comme critiques, disposent d'une continuité de leurs opérations advenant un sinistre. Cependant, les autres fonctions d'affaires, catégorisées comme « services couverts<sup>2</sup> » en cas sinistre, n'ont pas de processus de continuité des affaires.

Le tableau 10 présente le sommaire de nos constatations pour les fonctions d'affaires du 9-1-1, du CCTI et des CO, alors que le tableau 11 présente celui pour les autres fonctions d'affaires du SPVM catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre.

---

<sup>2</sup> Fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » dans le document du SPVM intitulé *Plan de continuité des opérations* de la planification opérationnelle en date du 19 novembre 2009.

**Tableau 10 – Sommaire des constatations pour les opérations  
du Centre d’urgence 9-1-1, du CCTI et des CO**

Section du rapport	Constatation	Niveau de risque <sup>[a]</sup>
5.1	Gouvernance	FAIBLE
5.2	Structure du programme de continuité des affaires	MODÉRÉ
5.3	Structure de gestion de crise	FAIBLE
5.4	Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires	FAIBLE
5.5	Plans et procédures de continuité des affaires	FAIBLE
5.6	Formation en matière de continuité des affaires	FAIBLE
5.7	Programmes d’exercices de continuité des affaires	FAIBLE
5.8	Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires	MODÉRÉ

<sup>[a]</sup> La description des niveaux de risque est présentée à l’annexe 7.1.

**Tableau 11 – Sommaire des constatations pour les autres  
fonctions d’affaires requérant une continuité des opérations**

Section du rapport	Constatation	Niveau de risque <sup>[a]</sup>
5.1	Gouvernance	MODÉRÉ
5.2	Structure du programme de continuité des affaires	ÉLEVÉ
5.3	Structure de gestion de crise	FAIBLE
5.4	Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires	ÉLEVÉ
5.5	Plans et procédures de continuité des affaires	ÉLEVÉ
5.6	Formation en matière de continuité des affaires	ÉLEVÉ
5.7	Programmes d’exercices de continuité des affaires	ÉLEVÉ
5.8	Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires	ÉLEVÉ

<sup>[a]</sup> La description des niveaux de risque est présentée à l’annexe 7.1.

## 5.1. Gouvernance

### 5.1.A. Contexte et constatations

Pour une gestion efficace de la continuité des affaires, les organisations telles que la Ville et le SPVM mettent en place une saine gouvernance en matière d'encadrements, d'attribution des responsabilités, de mécanismes de gestion, d'administration et de reddition de comptes.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté les éléments suivants :

- Des procédures de continuité des affaires existent pour le Centre d'urgence 9-1-1, le CCTI et les CO. Le SPVM n'a pas d'encadrement pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre;
- Hormis pour le Centre d'urgence 9-1-1, le CCTI et les CO, aucune responsabilisation et représentation, ni aucun objectif n'ont été définis pour la continuité des affaires des autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre par le SPVM.

#### Centre d'urgence 9-1-1, CCTI et CO

Nous estimons que le niveau de risque est **faible** (voir le tableau 12) pour les opérations des CO, du Centre d'urgence 9-1-1 et du CCTI puisque ces derniers disposent d'une responsabilisation et d'une représentation, d'objectifs et de procédures afférents à la continuité des affaires.

**Tableau 12 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
MAJEUR	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
<b>MINEUR</b>	Faible	<b>FAIBLE</b>	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### Autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre

Nous estimons que le niveau de risque est **modéré** (voir le tableau 13), car le SPVM fait face aux risques potentiels suivants :

- L'absence d'encadrements pourrait engendrer une démarche inadéquate ne répondant pas aux objectifs de continuité des affaires. Ces efforts seraient incomplets, inégaux, d'une efficacité et d'application variables. Par conséquent, ils seraient plus difficiles à arrimer entre eux. La terminologie, la séquence d'activités et les éléments du programme seraient différents et auraient des impacts importants sur la capacité des intervenants du SPVM à coordonner leurs interventions.
- Une démarche de continuité non encadrée par des objectifs globaux et spécifiques ne permettrait pas le développement cohérent de plans de continuité au sein des diverses directions du SPVM et de leurs fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre. Les démarches de continuité seraient inégales, disjointes et sans orientation, à court, moyen, et long terme.

**Tableau 13 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	<b>PROBABLE</b>	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
Majeur	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
<b>MODÉRÉ</b>	Élevé	<b>MODÉRÉ</b>	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### 5.1.B. Recommandation

Subordonné à la recommandation 4.1.B. adressée à la Direction générale, nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de :

- développer leurs encadrements basés sur ceux de la Ville, lesquels devraient traiter au minimum des aspects suivants :
  - la définition des objectifs du service en matière de continuité,
  - une analyse détaillée des impacts des interruptions,
  - une stratégie de continuité réduisant ces impacts,
  - des plans de continuité qui détaillent les activités permettant la reprise des opérations critiques dans des délais acceptables,
  - un calendrier des révisions et des exercices périodiques;
- désigner à un membre de leur direction la responsabilité du dossier de la continuité des affaires;
- établir, pour la continuité des affaires, des objectifs spécifiques pour chacune de ses Directions;
- établir un processus coordonné de communications, de suivi et de reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs.

*Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.*

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 5.2. Structure du programme de continuité des affaires

### 5.2.A. Contexte et constatations

La structure d'un programme de continuité des affaires comporte les éléments minimaux permettant la mise en place de stratégies efficaces, d'une culture de la continuité des affaires ainsi que des objectifs pertinents, mesurables et atteignables.

Au cours de nos travaux, nous avons constaté les éléments suivants :

- À l'exception du Centre d'urgence 9-1-1, du CCTI et des CO, le SPVM ne disposait pas, pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, d'une structure organisationnelle et d'un budget afférents à la continuité des affaires;

- le SPVM ne dispose pas de démarches et d'outils centralisés. Le Centre d'urgence 9-1-1, le CCTI et les CO ont chacun leurs propres démarches et outils.

### Centre d'urgence 9-1-1, CCTI et CO

Nous estimons que le niveau de risque est **modéré** (voir le tableau 14) pour les opérations des CO, du Centre d'urgence 9-1-1 et du CCTI, car le SPVM fait face au risque potentiel suivant : en l'absence d'outils et d'une démarche commune de continuité des affaires, la terminologie, la séquence d'activités et les éléments du programme seraient différents et nuiraient à la capacité des intervenants à échanger, à partager, à coopérer et à coordonner leurs travaux, leurs initiatives et leurs interventions.

**Tableau 14 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	<b>PROBABLE</b>	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
Majeur	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
<b>MODÉRÉ</b>	Élevé	<b>MODÉRÉ</b>	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### Autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 15), car le SPVM fait face aux risques potentiels suivants :

- Une structure organisationnelle absente ou déficiente ne permettrait pas de gérer tous les niveaux d'une crise (stratégiques, tactiques et opérationnels). Certains aspects de la gestion d'un événement pourraient être oubliés et le personnel requis pour assumer ces responsabilités ne serait pas outillé correctement pour intervenir. Les intervenants combleraient ces lacunes en improvisant, augmentant ainsi le risque que la situation dégénère en crise.
- Sans ressources financières ou humaines récurrentes, la démarche manquerait de cohésion et de lien avec les opérations courantes du SPVM. Les objectifs de continuité ne seraient probablement pas atteints et mettraient à risque ses opérations advenant un sinistre. Sans financement soutenu, les efforts déjà engagés pourraient être perdus

puisque des éléments qui auraient été mis en place dans le passé seraient devenus obsolètes.

- En l'absence d'outils et d'une démarche commune de continuité des affaires, advenant un sinistre, les actions de reprise seraient improvisées et augmenteraient significativement le délai du retour à la normale des opérations. La terminologie, la séquence d'activités et les éléments du programme seraient différents et nuiraient à la capacité des intervenants à échanger, à partager, à coopérer et à coordonner leurs travaux, leurs initiatives et leurs interventions. La connaissance des éléments critiques du programme pourrait ne pas être transmise au moment du remplacement de personnel.

**Tableau 15 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### 5.2.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de :**

- développer leur structure de gestion pour la mise en œuvre du programme de continuité des affaires, incluant les éléments suivants :
  - détermination des responsables,
  - description des rôles et des responsabilités de chacun,
  - définition du processus de communication et de reddition de comptes;
- prévoir des budgets récurrents et spécifiques à la continuité des affaires en lien avec les objectifs établis.

*Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.*

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 5.3. Structure de gestion de crise

### 5.3.A. Contexte et constatations

Lorsqu'un sinistre survient, le SPVM doit réagir rapidement et de façon efficace afin d'en minimiser les impacts et de reprendre rapidement le cours de ses opérations.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté les éléments suivants :

- Le SPVM a développé une structure d'intervention pour ses plans de continuité du Centre d'urgence 9-1-1, des opérations du CCTI et du CO. Ces structures sont fonctionnelles en tout temps. Elles sont aussi exercées couramment soit au cours d'exercices prévus pour la certification du Centre d'urgence 9-1-1, soit au cours d'événements spéciaux dans le cas du CCTI;
- Pour les autres fonctions d'affaires, catégorisées par le SPVM comme « services couverts », aucune autre structure de gestion de crise n'est documentée.

Nous estimons que le niveau de risque est **faible** (voir le tableau 16), car la structure existante pour le CCTI pourrait servir à gérer une situation de sinistre. Toutefois, le SPVM fait face aux risques potentiels suivants :

- Il serait difficile de réagir promptement à un événement affectant leurs propres opérations et d'assurer une cohésion des actions de reprise pour les opérations autres que celles du 9-1-1, du CCTI et des CO;
- Certains services du SPVM pourraient voir leur délai de reprise augmenté.

**Tableau 16 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
MAJEUR	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
<b>MINEUR</b>	Faible	<b>FAIBLE</b>	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### 5.3.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de se doter d'une structure d'intervention afin de répondre aux besoins et aux objectifs de la continuité des affaires qui intègre toutes les opérations nécessitant d'être relevées en cas de sinistre.**

***Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.***

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 5.4. Analyse des risques et des impacts sur les affaires et stratégies de continuité des affaires

### 5.4.A. Contexte et constatations

La BIA vise à évaluer les conséquences d'un arrêt des opérations d'une entité, y compris sur sa capacité d'exécuter sa mission. Ce processus classe généralement les impacts selon quatre axes : financier, juridique, opérationnel et « image et réputation de l'organisation ».

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté les éléments suivants :

- Le SPVM obtient des analyses de risques, particulièrement pour les lieux où le Centre d'urgence 9-1-1 est maintenu ou est susceptible d'y être localisé en situation de relève;
- Bien que nous n'ayons pas retracé d'analyse d'impacts formelle, en 2009, le SPVM a effectué une identification des activités d'affaires qui devraient être maintenues (services couverts), maintenues partiellement (services partiellement couverts) et cessées (services non couverts) au sein du document intitulé *Plan de continuité des opérations* de la planification opérationnelle. Cette liste n'offre cependant pas une priorisation des fonctions à l'intérieur d'une même catégorie;
- Des stratégies de continuité sont en place pour les opérations des CO, du Centre d'urgence 9-1-1 et du CCTI.
- Pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre par le SPVM, aucune stratégie de continuité n'a été développée.

## Centre d'urgence 9-1-1, CCTI et CO

Nous estimons que le niveau de risque est **faible** (voir le tableau 17) pour les opérations des CO, du Centre d'urgence 9-1-1 et du CCTI puisque ces derniers ont des stratégies de continuité des affaires.

**Tableau 17 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
MAJEUR	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
<b>MINEUR</b>	Faible	<b>FAIBLE</b>	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

## Autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre

Nous estimons que le risque est **élevé** (voir le tableau 18) pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre par le SPVM, car ce dernier fait face aux risques potentiels suivants :

- Sans BIA complet et détaillé, plusieurs fonctions requérant une relève pourraient ne pas être décelées et, conséquemment, ne disposeraient pas de stratégie ni de plan de continuité.
- En l'absence de stratégies de continuité pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, le SPVM ne serait pas en mesure de les relever pour maintenir les services à la population.

Tableau 18 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### 5.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de :

- procéder à une analyse des impacts pour l'ensemble de leurs opérations;
- communiquer les résultats de l'analyse des impacts à l'ensemble des intervenants du programme de continuité des affaires;
- développer des stratégies de continuité basées sur les résultats de l'analyse des risques et des impacts sur les affaires.

*Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.*

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 5.5. Plans et procédures de continuité des affaires

### 5.5.A. Contexte et constatations

Le SPVM doit intervenir rapidement lorsqu'un sinistre survient afin d'en minimiser les impacts et de reprendre rapidement le cours de ses opérations. Pour une organisation déstabilisée par un incident, il est important de pouvoir réaliser les activités critiques dans un mode ordonné, dans le but d'accélérer la reprise des opérations.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons relevé les éléments suivants :

- Le Centre d'urgence 9-1-1 dispose d'un plan de continuité des affaires et de sites de relève. Ce plan est exercé périodiquement.

- Le CCTI a aussi un site de relève, et certaines procédures sont déjà en place pour assurer un transfert rapide des opérations, si requis.
- Chaque CO est jumelé à un autre, en tant que relève en cas d'évacuation et fermeture temporaire d'un CO.
- Le SPVM n'a aucun plan de continuité des affaires couvrant l'ensemble des autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre.

### Centre d'urgence 9-1-1, CCTI et CO

Nous estimons que le niveau de risque est **faible** (voir le tableau 19) pour les opérations des CO, du Centre d'urgence 9-1-1 et du CCTI puisque ceux-ci disposent de plans et de procédures de continuité des affaires.

**Tableau 19 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	TRÈS PROBABLE	Probable	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
MAJEUR	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
<b>MINEUR</b>	<b>FAIBLE</b>	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### Autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 20) pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, car le SPVM fait face aux risques potentiels suivants :

- Sans plan de continuité des affaires, les employés impliqués dans la reprise des opérations improviseraient. Les interventions seraient sans doute incohérentes et nuiraient aux autres actions.
- Le SPVM ne serait pas en mesure de relever toutes ses fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre pour maintenir les services à la population.

Tableau 20 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### 5.5.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de développer les plans de continuité des affaires pour toutes leurs fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, en incluant les éléments suivants :

- Définition des critères qui permettent l'activation des plans de continuité;
- Définition des rôles et des responsabilités de chaque intervenant ou de chaque équipe de continuité;
- Définition des activités en cas de sinistre pour maintenir un niveau de service adéquat;
- Détermination des ressources critiques (personnel, matériel, etc.) requises pour relocaliser les opérations essentielles;
- Listes des employés et des tierces parties qui doivent participer aux activités de continuité incluant les moyens pour les contacter;
- Développement des procédures opérationnelles en cas de sinistre.

*Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.*

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 5.6. Formation en matière de continuité des affaires

### 5.6.A. Contexte et constatations

Une démarche de continuité des affaires ne peut réussir sans aspect pédagogique. Dans le but de maximiser l'efficacité des interventions en cas de sinistre, il importe que l'ensemble

du personnel soit formé sur le processus d'intervention, sur les mesures à prendre et sur les procédures à suivre.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons relevé les éléments suivants :

- Les plans de continuité du Centre d'urgence 9-1-1 et du CCTI sont mis en œuvre régulièrement et les employés sont dotés de procédures à cet effet. Nous estimons que cela permet de former le personnel à la continuité des affaires.
- Les procédures opérationnelles liées à la mise en œuvre de CO temporaires ou au transfert d'opérations d'un centre ou d'un PDQ vers un autre sont couramment utilisées. Nous estimons que cela constitue une formation du personnel à la continuité des affaires.
- Pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, le SPVM n'a pas développé de programme de formation et de sensibilisation à la continuité des affaires.

### Centre d'urgence 9-1-1, CCTI et CO

Nous estimons que le niveau de risque est **faible** (voir le tableau 21) pour les opérations du Centre d'urgence 9-1-1, du CCTI et du CO puisque les plans de continuité sont mis en œuvre régulièrement et constituent donc une formation adéquate.

**Tableau 21 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
MAJEUR	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
<b>MINEUR</b>	Faible	<b>FAIBLE</b>	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### Autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 22) pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, car le SPVM fait face aux risques potentiels suivants :

- Sans un programme de sensibilisation et de formation, le personnel ayant à intervenir au moment d'interruptions ne serait pas prêt à agir. Leurs interventions seraient alors improvisées et largement inefficaces.
- Le SPVM ne pourrait probablement pas relever en temps opportun toutes les fonctions d'affaires, catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre. Certains services aux citoyens pourraient ne pas être maintenus.

**Tableau 22 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

#### **5.6.B. Recommandation**

**Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de développer un programme de formation pour tous les intervenants du plan de continuité des affaires.**

***Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.***

#### **Réponse de l'unité d'affaires :**

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 5.7. Programmes d'exercices de continuité des affaires

### 5.7.A. Contexte et constatations

L'efficacité avec laquelle une organisation réagira à une situation d'urgence ou de crise dépend en grande partie des programmes d'exercices qu'elle aura instaurés.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons relevé les éléments suivants :

Des exercices sont effectués plusieurs fois par année pour le Centre d'urgence 9-1-1. Un registre de l'utilisation du centre de relève 9-1-1 est maintenu. En plus des exercices périodiques, le centre de relève est utilisé lorsque des travaux sont prévus sur l'équipement ou dans les lieux de travail usuels. Les aspects technologiques de la relève du Centre d'urgence 9-1-1 seront vérifiés en détail dans notre mission d'audit sur la gestion de la relève des technologies de l'information.

Le site de relève du CCTI est occasionnellement utilisé au cours de pannes ou de travaux/rénovations dans ses locaux principaux.

Les procédures opérationnelles liées à la mise en œuvre de CO temporaires ou au transfert d'opérations d'un centre ou d'un PDQ vers un autre sont couramment utilisées.

Pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, aucun programme d'exercices n'a été développé par le SPVM.

### Centre d'urgence 9-1-1, CCTI et CO

Nous estimons que le niveau de risque est **faible** (voir le tableau 23) pour les opérations des CO, du Centre d'urgence 9-1-1 et CCTI.

**Tableau 23 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	TRÈS PROBABLE	Probable	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
MAJEUR	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
<b>MINEUR</b>	<b>FAIBLE</b>	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### Autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 24) pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, car le SPVM fait face aux risques potentiels suivants :

- Des plans de continuité des affaires qui ne sont pas exercés régulièrement ou adéquatement ne permettraient pas une validation efficace des plans. Les intervenants n'ayant pas la possibilité de s'exercer grâce à des simulations ne pourraient sans doute pas développer les réflexes requis pour répondre efficacement aux événements déstabilisants.
- En l'absence de programmes d'exercices formels, des faiblesses existant dans les plans de continuité ne seraient pas détectées promptement.
- Le SPVM ne pourrait probablement pas relever en temps opportun toutes les fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre. Certains services aux citoyens pourraient ne pas être maintenus.

**Tableau 24 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### 5.7.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal de développer des programmes d'exercices pour les membres des équipes d'intervention afférents à la continuité des affaires. Spécifiquement :

- Déterminer les types d'exercices requis;
- Définir les objectifs à atteindre pour chaque type;
- Établir un calendrier pour l'exécution des exercices;
- Documenter les apprentissages acquis au cours de la réalisation des exercices.

*Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.*

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 5.8. Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires

### 5.8.A. Contexte et constatations

Toutes les organisations telles que le SPVM connaissent des changements à travers le temps : les processus d'affaires évoluent, le personnel se renouvelle, les opérations se redéfinissent. Ces changements ont pour effet que certains aspects des plans de continuité ne s'appliquent plus à la réalité du service.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons relevé les éléments suivants :

- Il n'existe pas de calendrier de révision ni de processus d'amélioration continue pour la documentation afférente à la continuité des affaires.
- Pour le Centre d'urgence 9-1-1 et le CCTI, la documentation afférente à la continuité des affaires a été mise à jour en octobre 2013 et en août 2014. Ces documents sont très techniques et ne nécessitent pas une mise à jour systématique, mais surtout au moment de modification aux méthodes de travail ou aux infrastructures et aux systèmes essentiels. Cet aspect sera vérifié plus en détail au sein de notre audit sur la gestion de la relève technologique.
- Pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre par le SPVM, comme celles-ci ne disposent de documentation formelle, aucun processus de mise à jour n'a été développé.

## Centre d'urgence 9-1-1, CCTI et CO

Nous estimons que le niveau de risque est **modéré** (voir le tableau 25) pour les opérations du Centre d'urgence 9-1-1 et du CCTI, car sans aucun calendrier de révision et de processus d'amélioration continue, les plans de continuité des affaires deviendraient désuets et diminueraient la capacité du service à maintenir ses opérations devant être relevées en cas de sinistre.

**Tableau 25 – Niveau de risque**

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
Majeur	Critique	Élevé	Élevé	Modéré	Faible
<b>MODÉRÉ</b>	Élevé	<b>MODÉRÉ</b>	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

## Autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre

Nous estimons que le niveau de risque est **élevé** (voir le tableau 26) pour les autres fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » en cas de sinistre, car le SPVM fait face aux risques potentiels suivants :

- Sans aucun calendrier de révision et de processus d'amélioration continue, le programme de continuité des affaires deviendrait rapidement désuet et diminuerait de façon importante la capacité du service à maintenir ses opérations devant être relevées en cas de sinistre.
- L'investissement initial de mise en place des plans serait perdu, la planification serait à refaire et requerrait un investissement significatif pour revenir au niveau des objectifs originaux de continuité des affaires.

Tableau 26 – Niveau de risque

Impact <sup>[a]</sup>	Probabilités d'occurrence <sup>[a]</sup>				
	Très probable	PROBABLE	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	Critique	Critique	Élevé	Élevé	Modéré
<b>MAJEUR</b>	Critique	<b>ÉLEVÉ</b>	Élevé	Modéré	Faible
Modéré	Élevé	Modéré	Modéré	Faible	Faible
Mineur	Faible	Faible	Faible	Faible	Faible

<sup>[a]</sup> La description des niveaux d'impact et de probabilités d'occurrence est présentée à l'annexe 7.1.

### 5.8.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de police de la Ville de Montréal d'établir un processus de mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires en incluant, entre autres, les activités suivantes :

- Détermination des éléments nécessitant une mise à jour;
- Développement d'un calendrier de révision périodique;
- Communication des modifications aux différents intervenants;
- Modifications aux plans pour tenir compte des apprentissages au cours des exercices ou lorsque les plans doivent être utilisés au moment d'interruptions des opérations.

*Remarque : La présente recommandation a déjà été émise au SPVM dans le cadre du rapport détaillé distinct en raison des renseignements confidentiels qu'il contient.*

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le plan ne peut être divulgué compte tenu des impératifs de confidentialité liés à la sécurité.*

## 6. Conclusion générale

Bien que la Ville dispose de mesures d'urgence de la sécurité civile, lui permettant de réagir en présence d'un événement majeur affectant directement les citoyens, nous pouvons conclure qu'elle ne dispose pas des mesures nécessaires lui permettant de faire face aux risques de sinistres affectant ses opérations, en particulier les activités essentielles. En effet, sur la base des résultats de nos travaux d'audit, nous avons constaté qu'il n'existait pas de programme de continuité des affaires tant en ce qui concerne la Direction générale que les

unités d'affaires parmi les plus critiques, soit la Direction de l'eau potable (DEP), le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) et le Service des technologies de l'information (STI).

Toutefois, le Centre de communications du SIM dispose d'un plan de relève fonctionnel qui sera vérifié plus en détail dans notre mission d'audit sur la gestion de la relève des technologies de l'information.

Concernant le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), nous pouvons conclure qu'il ne dispose pas des mesures nécessaires lui permettant de faire face aux risques de sinistres pour toutes ses fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts<sup>3</sup> » en cas de sinistre. En effet, nous avons constaté que le SPVM avait uniquement des plans de continuité des affaires pour les activités critiques suivantes :

- Le Centre d'urgence 9-1-1 et le Centre de commandement et de traitement de l'information (CCTI) du SPVM disposent d'un plan de relève fonctionnel qui sera vérifié plus en détail dans notre mission d'audit sur la relève des technologies de l'information. Ces plans sont exercés et les employés ont accès à des procédures pour leur mise en œuvre;
- Concernant les Centres opérationnels (CO), les procédures liées à la mise en œuvre de CO temporaires ou au transfert des opérations d'un centre vers un autre sont couramment utilisées.

Mentionnons également que le SPVM, à l'instar des autres unités d'affaires de la Ville, a des mesures d'urgence de la sécurité civile qui lui permettent de faire face adéquatement à des événements affectant directement la population.

Advenant un sinistre qui affecterait les opérations essentielles, il est sans équivoque que la Ville devrait recourir à des actions improvisées. Par conséquent, les activités critiques ne pourraient sans doute pas être relevées en temps opportun. Les services essentiels aux citoyens seraient difficilement maintenus.

Bien que la sécurité civile requière que les unités d'affaires de la Ville disposent d'un programme de continuité des affaires, ce domaine ne fait pas partie de la planification stratégique de la Direction générale.

Le tableau 27 présente les résultats globaux de notre audit en fonction des domaines de risques recensés.

---

<sup>3</sup> Fonctions d'affaires catégorisées comme « services couverts » dans le document intitulé *Plan de continuité des opérations* de la planification opérationnelle en date du 19 novembre 2009.

Tableau 27 – Résultats globaux selon les domaines de risques

Domaines de risques	Risque inhérent <sup>[a]</sup>	Risque résiduel <sup>[b]</sup> (Direction générale, DEP, SIM, STI)	Risque résiduel <sup>[b]</sup> SPVM (9-1-1, CCTI, CO)	Risque résiduel <sup>[b]</sup> SPVM (autres « services couverts »)
<b>Gouvernance</b> Gestion inefficace de la continuité des affaires en l'absence d'une gouvernance adéquate (attribution des responsabilités, des encadrements, des mécanismes de gestion, d'administration et de reddition de comptes).	MODÉRÉ <sup>[c]</sup>	MODÉRÉ	FAIBLE	MODÉRÉ
<b>Structure du programme de continuité des affaires</b> Stratégies de continuité des affaires inefficaces, les objectifs de continuité des affaires ne sont pas pertinents, mesurables, ni atteignables. Aucune culture de la continuité des affaires.	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	MODÉRÉ	ÉLEVÉ
<b>Structure de gestion de crise</b> Il n'y a pas d'éléments de coordination ni de prises de décisions au moment d'un incident, d'une urgence ou d'un sinistre. Cette situation entraîne une perte d'efficacité, un risque d'interférence et de mauvaises communications entre les intervenants.	CRITIQUE	ÉLEVÉ	FAIBLE	FAIBLE
<b>Analyse des risques et des impacts sur les affaires (BIA) et stratégies de continuité des affaires</b> Sans la BIA complète et détaillée, plusieurs fonctions critiques ne sont pas décelées et ne pourront pas être relevées adéquatement. Les services essentiels à la population ne sont pas maintenus.	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	FAIBLE	ÉLEVÉ
<b>Plans et procédures de continuité des affaires</b> Les plans et les procédures requis pour mettre en place les stratégies de continuité des affaires sont inexistantes. Ainsi, la continuité des fonctions critiques en cas de sinistre n'est pas assurée et peut mettre la santé des citoyens à risque.	CRITIQUE	CRITIQUE	FAIBLE	ÉLEVÉ
<b>Formation en matière de continuité des affaires</b> Les responsables de la mise en application du plan de continuité sont peu informés ou non formés sur leurs rôles et leurs responsabilités. Par conséquent, ils ne seront pas en mesure de maintenir les services essentiels en cas de sinistre.	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	FAIBLE	ÉLEVÉ
<b>Programmes d'exercices de continuité des affaires</b> Des plans de continuité des affaires qui ne sont pas exercés régulièrement ou adéquatement ne permettent pas une validation efficace des plans. Cette perte d'efficacité au cours de la gestion d'une situation d'urgence peut mettre à risque la santé des citoyens en cas de sinistre.	CRITIQUE	CRITIQUE	FAIBLE	ÉLEVÉ
<b>Mise à jour de la documentation inhérente à la continuité des affaires</b> La documentation et les informations afférentes à la continuité des affaires ne sont pas actualisées et, par conséquent, sont désuètes. Advenant un sinistre, les opérations critiques ne seront pas relevées en temps opportun. Les services essentiels aux citoyens ne seront plus disponibles.	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	MODÉRÉ	ÉLEVÉ

<sup>[a]</sup> Risque brut sans considération des mécanismes de contrôle.

<sup>[b]</sup> Exposition au risque après une évaluation des mécanismes de contrôle en place.

<sup>[c]</sup> Voir l'annexe 7.1.

Dans un contexte de gestion responsable de ses opérations, la Ville devrait promouvoir une culture de continuité des affaires au sein de ses unités d'affaires. En ce sens, la Direction générale devrait mettre en place les éléments suivants, qui constituent un programme de continuité des affaires :

- Des encadrements spécifiques sur le programme de continuité des affaires qui établira les objectifs, la portée, les exigences ainsi que les rôles et les responsabilités des membres de la direction de la Ville et de ses unités d'affaires. Ces encadrements doivent couvrir toutes les directions des unités d'affaires qui maintiennent des opérations critiques;
- Une démarche de reddition de comptes standardisée qui repose sur une compréhension des objectifs, des buts et des attentes du programme;
- La définition des rôles et des responsabilités.

Pour une gestion adéquate de leur continuité des affaires, la DEP, le SIM et le STI devraient mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs du programme et suivre les directives de la Direction générale. Plus spécifiquement :

- Dans les encadrements internes concernant les exigences du programme de continuité des affaires qui établira les objectifs, la portée, les exigences ainsi que les rôles et les responsabilités;
- Dans la structure du programme de continuité des affaires;
- Dans la BIA et des stratégies de continuité;
- Dans les plans de continuité et la structure de gestion de crise;
- Dans la formation, les exercices et les mises à jour.

Nous croyons que si la Direction générale instaure un programme de continuité des affaires au sein de la Ville, la DEP, le SIM, le STI et le SPVM ainsi que les autres unités d'affaires bénéficieraient d'un processus uniformisé de résolution de problèmes en cas de sinistre réduisant le temps de reprise des opérations critiques.

## 7. Annexes

### 7.1. Description des niveaux de risque

Impact	Probabilités d'occurrence				
	Très probable	Probable	Possible	Peu probable	Improbable
Catastrophique	CRITIQUE	CRITIQUE	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	MODÉRÉ
Majeur	CRITIQUE	ÉLEVÉ	ÉLEVÉ	MODÉRÉ	FAIBLE
Modéré	ÉLEVÉ	MODÉRÉ	MODÉRÉ	FAIBLE	FAIBLE
Mineur	FAIBLE	FAIBLE	FAIBLE	FAIBLE	FAIBLE

### 7.2. Description des niveaux d'impact

Niveaux d'impact	Description
Catastrophique	Conséquences directes sur la santé des personnes, atteinte majeure aux services essentiels, à l'environnement, à la réputation de la Ville et à la confiance des citoyens.
Majeur	Conséquences sur la santé des personnes, atteinte aux services essentiels, à l'environnement, à la réputation de la Ville et à la confiance des citoyens.
Modéré	Conséquences possibles sur la santé des personnes, impacts modérés sur les services essentiels, sur l'environnement, sur la réputation de la Ville et sur la confiance des citoyens.
Mineur	Répercussions négligeables sur les opérations et les unités d'affaires de la Ville. Perte de confiance improbable des citoyens envers la Ville.

### 7.3. Description des niveaux de probabilités d'occurrence

Probabilités d'occurrence	Description
Très probable	Se produit dans la plupart des circonstances.
Probable	Survient probablement dans la plupart des circonstances.
Possible	Devrait survenir à un moment donné.
Peu probable	Ne devrait pas survenir.
Improbable	Peut survenir uniquement dans des circonstances exceptionnelles.



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

4.10

**COLLECTE ET TRANSPORT  
DES MATIÈRES  
RECYCLABLES EN RÉGIE**





## Table des matières

1. Introduction .....	353
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	355
3. Sommaire des constatations .....	356
4. Constatations détaillées et recommandations .....	356
4.1. Analyses appuyant la décision de transférer la collecte des matières recyclables en régie.....	357
4.2. Mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance opérationnelle et reddition de comptes .....	371
5. Conclusion générale .....	376

## Liste des sigles

RASOP	revue des activités, des services, des opérations et des programmes	SST	santé et sécurité au travail
-------	---	-----	------------------------------

## 4.10. Collecte et transport des matières recyclables en régie

### 1. Introduction

Dans l'exercice de leurs compétences<sup>1</sup>, les arrondissements de la Ville de Montréal (la Ville) ont la responsabilité de planifier et d'organiser la collecte<sup>2</sup> des matières recyclables dont se départissent les citoyens sur leur territoire respectif. L'expression « matières recyclables » désigne principalement le papier<sup>3</sup>, le verre<sup>4</sup>, le métal<sup>5</sup>, les contenants et les pellicules en plastique<sup>6</sup>.

Dans le cadre de l'exercice de cette responsabilité, les arrondissements peuvent opter pour réaliser la collecte des matières recyclables en régie ou la confier à un entrepreneur privé (à contrat).

Historiquement, selon la documentation consultée, c'est en 1989 que la collecte des matières recyclables, ou la collecte sélective, a commencé à s'implanter dans les arrondissements issus de l'ex-Ville de Montréal. À l'époque, les citoyens devaient séparer les matières recyclables selon leur type dans des bacs différents. Les camions, dotés de compartiments séparés, permettaient de respecter le premier tri effectué par les citoyens au moment du ramassage des matières recyclables. Par la suite, l'utilisation de camions tasseurs a permis la collecte des matières non triées que les citoyens déposaient dans des bacs.

Depuis ses débuts, la collecte des matières recyclables est réalisée à contrat dans la plupart des arrondissements de la Ville. Cependant, en 2009, les arrondissements d'Ahuñtsic-Cartierville, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ont fait le choix d'assurer la collecte des matières recyclables par leurs propres ressources (en régie).

---

<sup>1</sup> En vertu de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (RLRQ, chapitre E-20.001), les compétences en matière de gestion des matières résiduelles se répartissent ainsi : les villes liées et les arrondissements de la Ville sont responsables de la collecte des matières résiduelles vers les sites de récupération ou d'élimination déterminés par l'agglomération. Cette dernière est, quant à elle, responsable de la valorisation et de l'élimination des matières résiduelles et de tout autre élément de leur gestion si elles sont dangereuses.

<sup>2</sup> Dans le présent rapport d'audit, afin d'alléger le texte, nous utilisons le terme « collecte » pour désigner les activités de collecte et de transport.

<sup>3</sup> Le papier journal, le papier fin, le carton ondulé ou plat, les circulaires, les revues, les magazines, les boîtes de céréales, les cartons à œufs, les bottins téléphoniques, les livres, les sacs de papier brun et toute autre matière de même nature.

<sup>4</sup> Les pots ou les bouteilles en verre, les récipients de boissons gazeuses, d'eau de source, de produits alimentaires, d'entretien ménager, de beauté et de santé, les pots de jardinage.

<sup>5</sup> Les boîtes de conserve et les canettes d'aluminium, tous les couvercles de métal.

<sup>6</sup> Les contenants de jus et de produits laitiers, les sacs d'emballage, d'épicerie et de suremballage, les sacs à pain, les sacs de produits alimentaires et les sacs de nettoyage à sec.

Cependant, l'arrondissement du Sud-Ouest, après avoir assuré ce service en régie sur l'ensemble de son territoire de 2009 à 2011, a décidé, à partir de 2012, de confier de nouveau à contrat la collecte des matières recyclables sur une partie de son territoire, tout en continuant à assumer la collecte en régie sur l'autre partie. L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a, quant à lui, amorcé la collecte des matières recyclables en régie sur une partie de son territoire en 2009, pour l'étendre à l'ensemble de son territoire en 2010. À la différence des trois autres arrondissements, il a continué d'assurer en régie, sur une partie de son territoire, la collecte des déchets d'origine domestique.

Les arrondissements qui ont choisi de recourir à leurs propres ressources pour réaliser la collecte des matières recyclables assuraient déjà, sur une partie de leur territoire, la collecte des déchets d'origine domestique en régie avant de la confier en totalité à contrat, à l'exception de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, qui a continué d'assurer la collecte des déchets d'origine domestique sur une partie de son territoire. Ces arrondissements ont procédé par un transfert des ressources affectées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la collecte des matières recyclables. Les principaux éléments évoqués par les arrondissements quant à la motivation de leur choix de rendre ce service en régie plutôt qu'à contrat sont :

- Le contexte de la RASOP (revue des activités, des services, des opérations et des programmes), dont l'objectif était de réduire les coûts de fonctionnement dans le cas de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal;
- L'occasion de réduire les coûts tout en respectant le plancher d'emploi;
- Les coûts élevés de la santé et sécurité au travail (SST) constatés dans les opérations de collecte des déchets d'origine domestique;
- La motivation des employés qui considéraient la collecte des déchets d'origine domestique comme un travail non valorisant;
- L'anticipation d'une augmentation importante des coûts à l'échéance des contrats de collecte des matières recyclables en cours.

Une consultation effectuée dans le cadre du présent audit auprès des 15 autres arrondissements en vue de nous enquêter des raisons qui les ont motivés à ne pas considérer l'option d'effectuer la collecte des matières recyclables en régie a permis d'obtenir les informations suivantes :

- Avant 2009, tous les arrondissements, à l'exception de celui de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, lequel assumait en régie la collecte des déchets d'origine domestique sur une partie de son territoire, confiaient 100 % de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables à contrat;

- Tous ont indiqué que recourir à ce mode de collecte occasionnerait pour eux l'embauche de ressources humaines et l'acquisition d'équipements additionnels qui engendreraient des coûts supplémentaires;
- Tous anticipaient ou craignaient une augmentation des coûts de la SST et des heures supplémentaires;
- Deux arrondissements, soit LaSalle et Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, ont envisagé de confier la collecte des matières recyclables en régie. Ce choix est cependant resté à l'étape de la réflexion.

Ainsi, compte tenu des enjeux (la qualité des services aux citoyens, l'économie à réaliser, l'expertise interne, etc.) inhérents au choix d'effectuer cette opération en régie, nous avons jugé opportun d'entreprendre le présent audit afin d'avoir l'assurance que cette décision était judicieuse et pertinente et qu'elle permettait aux arrondissements concernés de réaliser les économies potentielles anticipées.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif de s'assurer que le choix des arrondissements de procéder à la collecte des matières recyclables avec leurs propres ressources humaines et matérielles (en régie) est appuyé par des analyses concluantes en ce qui concerne la rentabilité financière et l'efficacité opérationnelle.

À cette fin, nous avons concentré notre audit sur les arrondissements qui ont opté pour réaliser la collecte des matières recyclables par leurs propres employés, soit les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. La période concernée par cet audit se situe de 2009 à 2013 inclusivement. Avant cette période, cette activité était plutôt réalisée à contrat. Nous avons examiné la documentation que ces arrondissements ont produite en vue d'appuyer leur décision d'effectuer la collecte des matières recyclables en régie. Nous avons également examiné l'application de certaines clauses de la convention collective relatives au transfert d'activités accomplies à contrat vers un mode en régie, les mécanismes mis en place pour le suivi de cette activité ainsi que les données financières obtenues durant cette période de référence (2009-2013).

De plus, nous avons procédé à une consultation téléphonique auprès des 15 autres arrondissements en vue de nous enquérir des raisons qui les motivent à continuer à confier à contrat la collecte des matières recyclables.

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de relever des lacunes au cours des analyses par rapport au choix d'opter pour la collecte des matières recyclables en régie. Les points ci-après résument nos constatations de façon globale pour les quatre arrondissements concernés, en ce qui a trait :

- À la réalisation des analyses montrant les avantages de confier en régie l'ensemble des opérations liées à la collecte des matières recyclables (section 4.1) :
  - Les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal et du Sud-Ouest ont réalisé une analyse sommaire ou incomplète afin d'appuyer leur décision de réaliser en régie cette activité;
  - L'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension n'a pas produit d'analyse formelle en vue d'appuyer son choix;
  - Les analyses ne tiennent pas compte des liens de causalité entre l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique (transfert du mode en régie à celui à contrat) et celle de la collecte des matières recyclables (transfert du mode à contrat à celui en régie).
  
- À la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance obtenue par le transfert de l'activité de collecte des matières recyclables en régie et de mécanismes de reddition de comptes (section 4.2) :
  - Aucun arrondissement n'a mis en place de mécanismes périodiques de suivi et d'évaluation de la performance opérationnelle dans le cadre du transfert de cette activité;
  - Aucun arrondissement n'a produit de façon formelle et structurée de rapport de reddition de comptes.

### 4. Constatations détaillées et recommandations

Les quatre arrondissements ont consacré, de 2009 à 2013, des sommes totales de 33,8 M\$ à la collecte des matières recyclables en régie selon les données qu'ils nous ont transmises. Le tableau 1 présente, pour chacun des quatre arrondissements visés par nos travaux, les sommes réelles consacrées annuellement.

**Tableau 1 – Collecte des matières recyclables en régie  
Coûts réels de 2009 à 2013  
(en milliers de dollars)**

Arrondissement	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Ahuntsic-Cartierville	2 432,6	2 220,6	2 425,3	2 216,7	2 223,8	11 519,0
Le Plateau-Mont-Royal <sup>[a]</sup>	1 039,2	1 406,0	1 325,3	1 432,1	1 443,4	6 646,0
Le Sud-Ouest <sup>[b]</sup>	1 562,3	1 579,9	1 632,9	1 171,5	1 042,4	6 989,0
Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension	1 706,5	1 621,2	1 689,0	1 808,6	1 838,2	8 663,5
<b>Total</b>	<b>6 740,6</b>	<b>6 827,7</b>	<b>7 072,5</b>	<b>6 628,9</b>	<b>6 547,8</b>	<b>33 817,5</b>

<sup>[a]</sup> En 2009, la collecte des matières recyclables était réalisée en régie seulement sur une partie du territoire. Depuis 2010, cette activité s'effectue en régie sur la totalité du territoire.

<sup>[b]</sup> Depuis 2012, la collecte des matières recyclables est confiée à contrat sur une partie du territoire.

Source : Données transmises par les arrondissements.

## 4.1. Analyses appuyant la décision de transférer la collecte des matières recyclables en régie

Le choix de confier la collecte des matières recyclables en régie, alors qu'elle a toujours été réalisée à contrat, est une décision d'orientation stratégique qui nécessite une évaluation préalable des coûts ainsi qu'une approbation formelle du conseil d'arrondissement. Afin de déterminer si ce choix s'est accompagné d'un tel mécanisme, nous avons examiné les dimensions suivantes. Premièrement, nous avons consulté les analyses élaborées par les arrondissements qui montrent les avantages de confier en régie l'ensemble des opérations liées à la collecte des matières recyclables. Deuxièmement, nous nous sommes assurés que toutes les données opérationnelles qui appuient ces analyses sont complètes, fiables et vérifiables. Troisièmement, nous avons vérifié que les unités d'affaires ont documenté leurs analyses et leurs recommandations et les ont présentées formellement au conseil d'arrondissement en vue de statuer sur l'orientation à prendre.

### 4.1.A. Contexte et constatations

#### 4.1.1. Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

Avant le changement des modes opératoires dans la gestion des matières résiduelles (collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables), la collecte des déchets d'origine domestique était assurée à 57 % à contrat, pour un coût annuel de 930 800 \$, et à 43 % en régie, pour un coût annuel de 1 746 600 \$, soit un total de 2 677 400 \$ pour l'année 2008. En ce qui concerne la collecte des matières recyclables, celle-ci était réalisée à 100 % à contrat pour un montant de 1 483 700 \$ pour 2008. Dans

l'ensemble, les coûts de la collecte des matières résiduelles s'élevaient à 4 161 100 \$<sup>7</sup> en 2008.

En 2008, à l'approche de l'échéance des contrats de collecte des matières recyclables en cours (2003-2008) dans l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville, la direction avait entrepris une réflexion visant à revoir les façons de faire de cette activité. À cet égard, une analyse économique présentée sous la forme d'un scénario budgétaire avait été menée conjointement par la Direction des travaux publics et de l'aménagement urbain et la Division de l'administration, des relations avec les citoyens et du greffe de la Direction de la performance, des relations avec les citoyens, du greffe et des services administratifs. Cette analyse posait comme hypothèse de base que tout le personnel affecté à la collecte des déchets d'origine domestique serait transféré à la collecte des matières recyclables, soit 24 personnes.

Pour appuyer ces conclusions, l'analyse s'est basée sur les données budgétaires et opérationnelles de la collecte des déchets d'origine domestique, telles que :

- le coût de la main-d'œuvre et des charges sociales (30 %) relatif à l'utilisation des cols bleus (chauffeurs et éboueurs);
- le coût des équipements (location de camions tasseurs ou achat de camions);
- une estimation sommaire des coûts de carburant.

Enfin, l'analyse anticipait les avantages suivants : une économie potentielle significative pour l'arrondissement et la baisse prévisible du coût de la SST. Elle mettait de l'avant également les écueils à surmonter, soit :

- les négociations à venir avec le syndicat des cols bleus;
- l'achat d'équipements supplémentaires (camions);
- la réorganisation des territoires (10 territoires de collecte sélective pour huit équipes en régie) au moyen de la proposition de nouvelles routes de collecte.

Cette analyse est sommaire et incomplète, car elle omet de prendre en considération les coûts relatifs à la SST, à l'acquisition des camions (amortissement), aux coûts d'exploitation (carburant et entretien) additionnels en fonction de la flotte de camions tasseurs, aux heures supplémentaires et aux frais de gestion et d'administration.

Même si nous disposons d'un document intitulé *Évaluation du transfert de la collecte sélective en régie à 100 %*, daté du 8 mai 2007, et d'un sommaire décisionnel mentionnant que la collecte des matières recyclables sera effectuée en régie, nous n'avons pas eu

---

<sup>7</sup> Document produit par l'arrondissement intitulé *Évaluation du transfert de la collecte sélective en régie à 100 %*, 8 mai 2007.

l'assurance que les élus de l'arrondissement ont été informés clairement des coûts pour chacune des activités de collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables de 2008 à 2009 et de l'évolution des coûts.

Quant à l'évaluation des économies potentielles, ces dernières ont été estimées sur la base que les équipes (24 personnes) de la collecte des déchets d'origine domestique prendraient en charge la collecte sélective sans ajout ou réduction du personnel col bleu et sans aucun investissement additionnel. Ces « économies potentielles » de 552 900 \$ anticipées ont été calculées à partir des coûts du contrat de la collecte sélective en cours en 2008, soit 1 483 700 \$, desquels ont été retranchés les coûts additionnels pour assurer la collecte à 100 % à contrat des déchets d'origine domestique (passage de 57 % à contrat vers 100 %), soit 930 800 \$. La comparaison des coûts aurait dû s'effectuer avec ceux de la collecte des matières recyclables avant et après le changement du mode opératoire.

Le tableau 2 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables.

**Tableau 2 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables**  
Période de 2007 à 2013  
(en milliers de dollars)

	Situation historique		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Collecte des déchets d'origine domestique</b>							
Contrat (100 %) <sup>[a]</sup>	–	–	3 434,3	3 571,7	3 714,5	3 863,1	4 017,6
Contrat (57 %)	925,6	930,8	–	–	–	–	–
Régie (43 %)	1 707,9	1 746,6	–	–	–	–	–
<b>Total</b>	<b>2 633,5</b>	<b>2 677,4</b>	<b>3 434,3</b>	<b>3 571,7</b>	<b>3 714,5</b>	<b>3 863,1</b>	<b>4 017,6</b>
Variation			28 %	4 %	4 %	4 %	4 %
<b>Collecte des matières recyclables</b>							
Contrat (100 %)	1 467,5	1 483,7	–	–	–	–	–
Régie (100 %)	–	–	2 432,6	2 220,6	2 425,3	2 216,7	2 223,8
<b>Total</b>	<b>1 467,5</b>	<b>1 483,7</b>	<b>2 432,6</b>	<b>2 220,6</b>	<b>2 425,3</b>	<b>2 216,7</b>	<b>2 223,8</b>
Variation			64 %	- 9 %	9 %	- 9 %	0,3 %
<b>Collecte des matières résiduelles</b>							
<b>Total global</b>	<b>4 101,0</b>	<b>4 161,1</b>	<b>5 866,9</b>	<b>5 792,3</b>	<b>6 139,8</b>	<b>6 079,8</b>	<b>6 241,4</b>
Variation			41 %	- 1 %	6 %	- 1 %	3 %

<sup>[a]</sup> Selon le sommaire décisionnel (1084656007) attribuant un contrat de collecte des déchets d'origine domestique pour cinq ans.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts de 2008 à 2013 nous amène à formuler les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

Le coût global est passé de 2 677 400 \$ en 2008 à 3 434 300 \$ en 2009, soit une augmentation de 28 %. Cette variation est liée principalement à l'augmentation du territoire confié à 100 % à contrat, dont une partie était assurée en régie en 2008, ainsi qu'à l'intégration des encombrants à la collecte des déchets.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

Le coût global est passé de 1 483 700 \$ en 2008 à 2 432 600 \$ en 2009, soit une augmentation de 64 %. Cet état de fait résulte du transfert intégral des ressources humaines (24 personnes) qui étaient affectées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la collecte des matières recyclables ainsi que de la location d'équipements additionnels.

Les fluctuations constatées de 2010 à 2012 sont principalement dues aux variations des heures supplémentaires et des coûts d'entretien des équipements roulants.

De façon globale, le coût de la collecte des matières résiduelles, qui était de 4 161 100 \$ en 2008 est passé en 2009 à 5 866 900 \$, soit une augmentation de 41 %.

#### 4.1.2. Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Au moment où l'arrondissement a amorcé des changements dans les modes opératoires concernant la collecte des matières résiduelles, à partir de 2009, la collecte des déchets d'origine domestique était assurée en partie à contrat pour un coût annuel, en 2008, de 853 900 \$, et en partie en régie pour un coût annuel de 3 005 600 \$, soit un total de 3 859 500 \$. En ce qui concerne la collecte des matières recyclables, cette activité était réalisée à 100 % à contrat, en 2008, pour un montant annuel de 2 140 400 \$. Dans l'ensemble, les coûts pour la collecte des matières résiduelles s'élevaient à 5 999 900 \$ en 2008.

Le passage de la collecte des matières recyclables à contrat vers la collecte effectuée en régie à 100 % s'est effectué sur deux années. Un premier transfert de 15,8 années-personnes, qui étaient affectées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la

collecte des matières recyclables, a eu lieu en 2009, et un second transfert de 6,2 années-personnes a été effectué en 2010. Ce changement, qui s'est fait dans le cadre de la RASOP, a permis la réduction des effectifs à moyen terme de 4,5 années-personnes affectées à la collecte des déchets d'origine domestique, comme le présente le tableau 3.

**Tableau 3 – Évolution des effectifs au cours de la RASOP affectés à la collecte des matières résiduelles**  
Période de 2008 à 2010  
(en années-personnes)

	2008	2009	2010
Collecte des déchets d'origine domestique en régie	50,5	31,3	24,0
Collecte des matières recyclables en régie		15,8	22,0
<b>Total</b>	<b>50,5</b>	<b>47,1</b>	<b>46,0</b>

Source : Données transmises par l'arrondissement.

Le choix de procéder à ces changements est le fruit d'une réflexion des gestionnaires et des élus, lesquels arrivaient aux conclusions suivantes :

- Exécuter en régie la totalité de l'activité de collecte des matières recyclables;
- Intégrer la collecte des gros morceaux dans les contrats privés;
- Éliminer une des deux collectes de déchets d'origine domestique pour une période de six mois;
- Apporter des changements à un certain nombre de modalités opérationnelles, tels que :
  - les modalités d'exécution de la collecte et le type de contenant utilisé par les citoyens,
  - une collecte répartie sur cinq jours et effectuée de jour,
  - une collecte des matières recyclables en vrac (auparavant les citoyens triaient les matières recyclables).

Par rapport à la documentation qui appuie la prise de décision, nous faisons les constatations suivantes :

- Les paramètres ayant servi à l'analyse proviennent principalement des données budgétaires de l'arrondissement et des résultats de la revue des activités sur les services de collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables réalisée dans le cadre de la RASOP;
- Comme dans le cadre de la RASOP, l'élément central de préoccupation étant la réduction des effectifs, l'analyse a pris en compte essentiellement les données relatives à la masse salariale. Elle a omis l'examen d'autres coûts qui sont essentiels à la prise de décision (p. ex. l'entretien des équipements, le carburant, les heures supplémentaires).

Le tableau 4 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables durant les différentes phases d'implantation de la stratégie opérationnelle.

**Tableau 4 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables**  
**Période de 2007 à 2013**  
*(en milliers de dollars)*

	Situation historique		Situation durant la période d'implantation de la collecte des matières recyclables en régie		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Collecte des déchets d'origine domestique</b>							
Contrat	800,1	853,9	1 939,0	2 222,6	2 226,9	2 232,1	2 243,1
Régie	2 970,4	3 005,6	2 334,1	1 922,4	1 775,4	1 434,6	953,6
<b>Total</b>	<b>3 770,5</b>	<b>3 859,5</b>	<b>4 273,1</b>	<b>4 145,0</b>	<b>4 002,3</b>	<b>3 666,7</b>	<b>3 196,7</b>
Variation			11 %	- 3 %	- 3 %	- 8 %	- 13 %
<b>Collecte des matières recyclables</b>							
Contrat <sup>[a]</sup>	1 930,1	2 140,4	538,6	159,7	–	–	–
Régie <sup>[a]</sup>	–	–	1 039,2	1 406,0	1 325,3	1 432,1	1 443,4
<b>Total</b>	<b>1 930,1</b>	<b>2 140,4</b>	<b>1 577,8</b>	<b>1 565,7</b>	<b>1 325,3</b>	<b>1 432,1</b>	<b>1 443,4</b>
Variation			- 26 %	- 1 %	- 15 %	8 %	0,8 %
<b>Collecte des matières résiduelles</b>							
<b>Total global</b>	<b>5 700,6</b>	<b>5 999,9</b>	<b>5 850,9</b>	<b>5 710,7</b>	<b>5 327,6</b>	<b>5 098,8</b>	<b>4 640,1</b>
Variation			- 2 %	- 2 %	- 7 %	- 4 %	- 9 %

<sup>[a]</sup> Collecte des matières recyclables effectuée à 100 % à contrat pour les années 2007 et 2008; partagée entre les modes à contrat et en régie pour l'année 2009; et effectuée à 100 % en régie à partir de 2010.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables nous amène à émettre les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

À partir de 2009, l'arrondissement a accru progressivement le coût de la collecte des déchets d'origine domestique à contrat, soit une augmentation de 1,4 M\$ de 2008 à 2011, tout en conservant la collecte des déchets d'origine domestique en régie dans une proportion moindre, soit une diminution de 1,2 M\$ pour la même période.

De façon générale, l'augmentation de 11 % observée de 2008 à 2009 pour les coûts de la collecte des déchets d'origine domestique (à contrat et en régie) est liée à

l'augmentation du territoire confié à contrat. Par la suite, une diminution graduelle des coûts s'est opérée en fonction du transfert des ressources consacrées à la collecte des déchets d'origine domestique vers la collecte des matières recyclables pour les années 2009 et 2010.

À partir de 2012, l'arrondissement a introduit progressivement la collecte des déchets organiques en régie, ce qui a eu pour effet de réduire les coûts de la collecte des déchets d'origine domestique en régie de 2011 à 2013. L'effet général de ce changement a eu comme résultante la diminution des coûts globaux de la collecte des déchets d'origine domestique qui sont passés de 3,9 M\$ en 2008 à 3,2 M\$ en 2013.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

L'arrondissement a complété l'implantation de la collecte des matières recyclables en régie en 2010. Cela a entraîné une réduction des montants consacrés à cette activité, passant de 2 140 400 \$ en 2008 à 1 325 300 \$ en 2011, soit une diminution globale de 38 %.

De façon générale, comme le présente le tableau 4, l'arrondissement a réduit ses coûts de collecte des matières résiduelles de 5 % de 2008 à 2010, soit de 5 999 900 \$ à 5 710 700 \$, sans toutefois avoir considéré l'ensemble des coûts. La diminution a continué pour les années subséquentes, notamment en raison de l'introduction de la collecte des déchets organiques.

### 4.1.3. Arrondissement du Sud-Ouest

Jusqu'en 2008, la collecte des déchets d'origine domestique était réalisée à contrat (70 %) et en régie (30 %), et la collecte des matières recyclables était assurée à 100 % à contrat. À partir de 2009, l'arrondissement a procédé à des changements dans les modes opératoires de ces collectes à deux reprises.

Dans un premier temps, à partir de 2009 et jusqu'en 2011, l'arrondissement a opté pour que la collecte des matières recyclables soit réalisée à 100 % en régie et que la collecte des déchets d'origine domestique, des encombrants et des résidus verts soit réalisée à 100 % à contrat.

Par la suite, à partir de 2012, l'arrondissement a partagé son territoire en deux secteurs<sup>8</sup> et a pris la décision d'assurer sur chacun des deux secteurs les différentes collectes selon la formule suivante :

- Collecte des déchets d'origine domestique et des encombrants : à contrat et en régie;
- Collecte des matières recyclables : à contrat et en régie;
- Collecte des dépôts sauvages, des matériaux de construction, des résidus verts et des paniers de rues : en régie.

Ces changements de mode opératoire dans la gestion de la collecte des matières résiduelles ont été appuyés par des analyses.

La première analyse, qui concerne le premier changement (2009), a été présentée en septembre 2008<sup>9</sup> aux élus. Pour assurer la collecte des matières recyclables à 100 % en régie, l'analyse recommandait la réaffectation de trois camions tasseurs, la location de trois autres camions et le transfert de 18 employés à cette activité. Elle proposait également des paramètres opérationnels pertinents (la fréquence hebdomadaire de ramassage par type de collecte, l'adaptation des camions provenant de la collecte des déchets d'origine domestique, un plan de communication interne et externe visant les citoyens, etc.). Finalement, cette analyse estimait les coûts de la collecte des matières recyclables à 1 556 020 \$ et anticipait pour l'arrondissement des économies de 177 255 \$.

Selon notre compréhension de la documentation transmise par l'arrondissement, cette évaluation prenait en compte les coûts directs (masse salariale et autres) et les coûts indirects, principalement les coûts de la SST. Devant l'absence de coûts détaillés, nous n'avons pas obtenu l'évidence que les coûts liés à l'entretien et à l'opération des équipements ainsi que les frais de gestion ont été pris en compte dans les montants estimés proposés.

La seconde analyse, qui concerne le deuxième changement (2012), répondait principalement à une préoccupation de la propreté dans le modèle de gestion des matières résiduelles. En effet, depuis 2009, l'arrondissement effectuait la collecte des déchets d'origine domestique et des encombrants deux fois par semaine et la collecte des matières recyclables une fois par semaine pour chaque unité d'occupation. Ainsi, des matières résiduelles se retrouvaient trois jours sur sept sur les trottoirs puisque les journées des collectes n'étaient pas les mêmes.

---

<sup>8</sup> Secteur 1 : situé au sud du canal de Lachine et représentant 65 % du territoire de l'arrondissement. Secteur 2 : situé au nord du canal de Lachine et représentant 35 % du territoire de l'arrondissement.

<sup>9</sup> Présentée par la Direction des travaux publics de l'arrondissement en 2008 en prenant comme année de référence 2007.

Devant cet état de fait, la Direction des travaux publics a effectué une analyse<sup>10</sup> globale de sa gestion des matières résiduelles sur son territoire. L'environnement, les coûts et la propreté étaient des critères d'évaluation. L'orientation retenue en matière de modèle de gestion des matières résiduelles a consisté à passer de deux collectes pour les déchets d'origine domestique et les encombrants par semaine à une seule, et à ce que cette collecte soit effectuée la même journée que celle des matières recyclables. Ainsi, des matières résiduelles ne se retrouvaient qu'un seul jour sur sept sur les trottoirs.

Pour s'assurer d'une bonne coordination entre, d'une part, la collecte des déchets d'origine domestique et des encombrants et, d'autre part, la collecte des matières recyclables, le territoire de l'arrondissement a été séparé en deux secteurs où les collectes des déchets d'origine domestique et des matières recyclables seraient réalisées à contrat sur l'un des secteurs tandis que sur l'autre ces activités seraient réalisées en régie. Chaque unité d'occupation serait desservie selon le nouveau modèle de gestion, soit une seule collecte au cours d'une même journée de la semaine. Avec ce modèle, la Direction des travaux publics anticipait une réduction du coût global de la collecte des matières résiduelles (déchets d'origine domestique et matières recyclables) de 557 417 \$, soit une réduction de 16 % des coûts obtenus en 2011, lesquels étaient estimés à 3 446 580 \$.

Le tableau 5 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables en fonction des différents changements dans la stratégie opérationnelle.

---

<sup>10</sup> Présentée par la Direction des travaux publics de l'arrondissement le 11 août 2011.

**Tableau 5 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables**  
**Période de 2007 à 2013**  
*(en milliers de dollars)*

	Situation historique où la collecte des matières recyclables était à 100 % à contrat		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie			Situation après la séparation du territoire en deux secteurs et où la collecte des matières résiduelles était à la fois à contrat et en régie	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Collecte des déchets d'origine domestique</b>							
Contrat <sup>[a]</sup>	1 715,9	1 779,2	1 848,3	1 902,5	2 088,1	1 155,6	710,4
Régie <sup>[b]</sup>	511,6	517,7	–	–	–	1 004,1	1 389,8
<b>Total</b>	<b>2 227,5</b>	<b>2 296,9</b>	<b>1 848,3</b>	<b>1 902,5</b>	<b>2 088,1</b>	<b>2 159,7</b>	<b>2 100,2</b>
Variation			- 20 %	3 %	10 %	3 %	- 3 %
<b>Collecte des matières recyclables</b>							
Contrat <sup>[c]</sup>	966,2	976,6	–	–	–	337,6	469,3
Régie <sup>[c]</sup>	–	–	1 562,3	1 579,9	1 632,9	1 171,5	1 042,4
<b>Total</b>	<b>966,2</b>	<b>976,6</b>	<b>1 562,3</b>	<b>1 579,9</b>	<b>1 632,9</b>	<b>1 509,1</b>	<b>1 511,7</b>
Variation			60 %	1 %	3 %	- 8 %	0,2 %
<b>Collecte des matières résiduelles</b>							
<b>Total global</b>	<b>3 193,7</b>	<b>3 273,5</b>	<b>3 410,6</b>	<b>3 482,4</b>	<b>3 721,0</b>	<b>3 668,8</b>	<b>3 611,9</b>
Variation			4 %	2 %	7 %	- 1 %	- 2 %

<sup>[a]</sup> Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire à contrat pour les années 2007, 2008, 2012 et 2013. De 2009 à 2011, la collecte a été réalisée à contrat sur l'ensemble du territoire.

<sup>[b]</sup> Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire en régie pour les années 2007, 2008, 2012 et 2013.

<sup>[c]</sup> Collecte des matières recyclables réalisée à 100 % à contrat pour les années 2007 et 2008 et à 100 % en régie de 2009 à 2011. À partir de l'année 2012, la collecte a été assurée selon le modèle mixte à contrat et en régie sur le territoire de l'arrondissement qui a été séparé en deux secteurs.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, en tenant compte des changements dans les modes opératoires, nous amène à émettre les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

Les montants consacrés à la collecte des déchets d'origine domestique sont passés de 2 296 900 \$ en 2008 à 1 848 300 \$ en 2009, soit une diminution de 20 %, variation principalement due au transfert des ressources qui assuraient la collecte des déchets d'origine domestique en régie. Les coûts des contrats de 2008 à 2009 ont augmenté de 4 %, passant de 1 779 200 \$ à 1 848 300 \$, à la suite de l'augmentation du territoire à couvrir à 100 % à contrat.

Par la suite, au cours du deuxième changement opéré en 2012, les montants totaux consacrés à la collecte des déchets d'origine domestique, comme le présente le tableau 5, sont passés de 2 088 100 \$ en 2011 à 2 159 700 \$ en 2012, soit une augmentation de 3 % due à la reprise, en partie, en régie de la collecte des déchets d'origine domestique. En effet, le coût de cette activité en régie est passé à 1 004 100 \$ en 2012, tandis qu'il a diminué à 1 155 600 \$ à contrat.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

Au cours du premier changement opéré en 2009, la collecte des matières recyclables est passée de 100 % à contrat à 100 % en régie, ayant une répercussion sur les coûts qui ont varié de 976 600 \$ en 2008 à 1 562 300 \$ en 2009, soit une augmentation de 60 %.

Au cours du deuxième changement opéré en 2012, avec la formule mixte où la collecte des matières recyclables était à contrat sur une partie du territoire et en régie sur l'autre partie, les coûts de la collecte des matières recyclables sont passés de 1 632 900 \$ en 2011 à 1 509 100 \$ en 2012, soit une diminution de 8 %.

La variation constatée en 2009 pour les coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables peut se prêter à l'analyse pour les changements opérés dans les modes opératoires, soit le passage de 100 % à contrat à 100 % en régie, alors que les autres paramètres sont demeurés inchangés (le nombre de collectes, le nombre de jours de collecte, etc.). Dans le cas du deuxième changement, l'analyse des variations constatées est plus complexe, car il faut tenir compte des proportions (%) des collectes assurées à contrat par rapport à celles en régie, des paramètres opérationnels (une seule collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables par jour, le même jour et en même temps, une fois par semaine) qui influent directement sur les coûts de la collecte, quel que soit le mode utilisé (à contrat par opposition à en régie).

De façon générale, comme le présente le tableau 5, si on compare les coûts de la collecte des matières résiduelles, ceux-ci ont augmenté de 10 % de 2008 à 2013, soit de 3 273 500 \$ à 3 611 900 \$.

#### 4.1.4. Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Au moment où l'arrondissement a amorcé des changements dans les modes opératoires concernant la collecte des matières résiduelles à partir de 2009, la collecte des matières recyclables était réalisée à 100 % à contrat pour un montant de 1 821 800 \$ en 2008. En ce

qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique, elle était assurée en partie à contrat pour un coût annuel de 2 894 600 \$ et en partie en régie au coût annuel de 3 200 000 \$<sup>11</sup>, pour un coût total de 6 094 600 \$. Dans l'ensemble, les coûts des collectes des matières résiduelles s'élevaient à 7 916 400 \$ en 2008.

C'est au terme de l'échéance des contrats de collecte des matières recyclables que la Direction des travaux publics, anticipant une augmentation potentielle des coûts de ces contrats, a fait une analyse afin d'examiner la pertinence de confier la collecte des matières recyclables en régie. Cependant, malgré notre demande, nous n'avons pas obtenu de document formel de cette analyse.

Les personnes rencontrées nous ont présenté ce qui semble être une reconstitution des sommes consacrées à la collecte des matières recyclables depuis 2006. Des notes explicatives de la méthodologie utilisée pour les estimations nous ont été transmises. Celles-ci documentaient les éléments suivants :

- La main-d'œuvre, à laquelle ont été ajoutés les coûts relatifs aux charges sociales;
- La location de camions;
- Les coûts de réparations de la flotte (10 camions tasseurs);
- Le carburant, pour lequel certaines données ont été obtenues par extrapolation.

La consultation des sommaires décisionnels (2009, 2010 et 2011) relatifs à la location ou à l'achat d'équipements pour la collecte des matières recyclables montre que l'arrondissement a procédé progressivement à ces locations ou acquisitions, ce qui traduit qu'il n'y avait pas de document de base estimant les besoins au moment du choix de procéder en régie pour la collecte des matières recyclables. Cependant, dans le sommaire décisionnel de 2009<sup>12</sup> demandant l'octroi d'un contrat de location pour un camion à rebuts, la mention suivante se trouve sous la rubrique « Justification » :

*Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la Direction des travaux publics a effectuée [sic] un changement majeur dans l'organisation de ses collectes. En effet, la collecte des matières [recyclables] est maintenant effectuée [sic] totalement en régie alors que la collecte des déchets [d'origine domestique] est maintenant effectuée par des entrepreneurs.*

En conclusion, nous n'avons pas retracé l'évidence qu'une analyse structurée et bien documentée aurait été préparée et présentée aux élus pour la prise de décision.

---

<sup>11</sup> Les coûts de 3 200 000 \$ incluent les déchets d'origine domestique, les encombrants, les résidus verts, la collecte de sapins et des paniers de rues.

<sup>12</sup> GDD 1091309007.

Le tableau 6 présente l'évolution des coûts de la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables de 2007 à 2013 en fonction des différents changements dans la stratégie opérationnelle.

**Tableau 6 – Évolution des coûts relatifs à la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables**  
Période de 2007 à 2013  
(en milliers de dollars)

	Situation historique		Situation après le transfert de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Collecte des déchets d'origine domestique</b>							
Contrat <sup>[a]</sup>	2 830,2	2 894,6	2 993,8	3 184,2	3 225,1	3 356,9	3 430,5
Régie <sup>[b]</sup>	3 240,2	3 200,0	–	–	–	–	–
<b>Total</b>	<b>6 070,4</b>	<b>6 094,6</b>	<b>2 993,8</b>	<b>3 184,2</b>	<b>3 225,1</b>	<b>3 356,9</b>	<b>3 430,5</b>
Variation			- 51 %	6 %	1 %	4 %	2 %
<b>Collecte des matières recyclables</b>							
Contrat (100 %)	1 756,4	1 821,8	–	–	–	–	–
Régie (100 %)	–	–	1 706,5	1 621,2	1 689,0	1 808,6	1 828,2
<b>Total</b>	<b>1 756,4</b>	<b>1 821,8</b>	<b>1 706,5</b>	<b>1 621,2</b>	<b>1 689,0</b>	<b>1 808,6</b>	<b>1 828,2</b>
Variation			- 6 %	- 5 %	4 %	7 %	1 %
<b>Collecte des matières résiduelles</b>							
<b>Coût global</b>	<b>7 826,8</b>	<b>7 916,4</b>	<b>4 700,3</b>	<b>4 805,4</b>	<b>4 914,1</b>	<b>5 165,5</b>	<b>5 258,7</b>
Variation			- 41 %	2 %	2 %	5 %	2 %

<sup>[a]</sup> Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire à contrat pour les années 2007 et 2008. De 2009 à 2013, cette collecte a été réalisée à 100 % à contrat sur l'ensemble du territoire.

<sup>[b]</sup> Collecte des déchets d'origine domestique réalisée sur une partie du territoire en régie pour les années 2007 et 2008.

Source : Données transmises par l'arrondissement.

L'analyse de l'évolution des coûts pour la collecte des déchets d'origine domestique et des matières recyclables, en tenant compte des changements dans les modes opératoires, nous amène à émettre les constatations suivantes :

- En ce qui concerne la collecte des déchets d'origine domestique :

Relativement au changement opéré en 2009, les montants consacrés à la collecte des déchets d'origine domestique à contrat ont augmenté de 3 %, passant de 2 894 600 \$ en 2008 à 2 993 800 \$ en 2009, ce qui, à notre sens, soulève un sérieux questionnement sur la validité des données que l'arrondissement nous a transmises, d'autant plus que cette collecte concerne 100 % du territoire. De plus, la collecte des déchets d'origine domestique, dans la partie du territoire anciennement assurée en régie, coûtait à l'arrondissement 3 200 000 \$.

- En ce qui concerne la collecte des matières recyclables :

Le passage, en 2009, de la collecte des matières recyclables à 100 % en régie s'est traduit par une réduction des montants consacrés à cette activité de 115 300 \$ (6 %), passant de 1 821 800 \$ en 2008 à 1 706 500 \$ en 2009.

#### 4.1.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, dans le cadre des transferts de toutes activités réalisées à contrat vers le mode en régie, de considérer toutes les composantes des coûts ainsi que les divers aspects qualitatifs avant d'adopter une nouvelle stratégie opérationnelle.**

#### Réponses des unités d'affaires :

##### **ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE**

*Compilation et analyse budgétaire (financières, matérielles et ressources humaines) par activité. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

*Compilation et analyse des requêtes et des plaintes par activité. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

*Production de rapport faisant état de la situation en prévision de l'élaboration d'une stratégie opérationnelle. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL**

*L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal s'engage à considérer toutes les composantes des coûts ainsi que de divers aspects qualitatifs avant d'adopter une nouvelle stratégie opérationnelle, et ce, dans le cadre du transfert de toutes les activités réalisées à contrat vers le mode en régie. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

*Lors de la prochaine analyse en vue de récupérer en régie certaines activités effectuées par l'entreprise privée, nous nous assurerons d'inclure l'ensemble des composantes touchées par le changement possible.*

*En 2012, nous avons opté pour une approche globale. L'arrondissement du Sud-Ouest a préconisé une méthode d'analyse tenant compte de l'ensemble des collectes des matières résiduelles sur son territoire; déchets, recyclage, panier de rues, résidus verts et résidus de Construction-Rénovation-Démolition. Malgré cela, nous avons constaté lors de notre comptabilisation de ces coûts que nous étions dans*

*l'impossibilité de chiffrer de façon individuelle chacune des composantes. Nous avons donc dû nous rabattre sur des données globales, ce qui a eu pour effet de sous-estimer certaines composantes.*

*Depuis cette situation, avec le service des finances, nous travaillons à ce que les coûts attribués pour chacune des composantes de l'activité de collecte des matières résiduelles soient bien identifiés tant en prévision qu'en dépenses réelles. Ainsi nous serons en mesure, au prochain changement, d'avoir des données plus précises sur les coûts réels d'une modification opérationnelle. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

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

*Mise à jour des données budgétaires détaillées par activité (ressources humaines, financières et matérielles) dans les différents systèmes comptables de façon à permettre de documenter les analyses préalables à la prise de décision dans l'élaboration de stratégies opérationnelles. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

#### **4.1.C. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction générale, dans le cas où elle déciderait de prioriser la réalisation d'activités en régie, de développer un modèle, contenant toutes les composantes des coûts ainsi que les divers aspects qualitatifs, qui servirait d'appui à l'ensemble des arrondissements pour prendre une décision éclairée et favoriser une démarche commune.**

#### **Réponse de l'unité d'affaires :**

*La Ville a créé le Service de la performance organisationnelle. Un des douze chantiers prioritaires est la mise en place de la gestion par activités qui a pour but de connaître les coûts complets des principales activités de la Ville. C'est sur la gestion par activités que s'appuieront, à l'avenir, les principales décisions de gestion, dont celle d'effectuer en régie ou à contrat des activités.*

*L'implantation de la gestion par activités s'amorcera à l'automne 2015 et s'échelonnera sur une période d'environ 3 ans. La modélisation des activités de travaux publics (comprenant la gestion des matières recyclables) devrait être complétée à 50 % au 31 décembre 2016 et à 100 % au 31 décembre 2017. (Échéancier prévu : décembre 2016 (50 %) et décembre 2017 (100 %))*

## **4.2. Mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance opérationnelle et reddition de comptes**

Afin d'appuyer le processus de prise de décision et de démontrer que les préoccupations des élus ont été prises en compte, les gestionnaires de chaque arrondissement se devaient

de présenter les résultats des analyses réalisées au conseil d'arrondissement. Cela traduirait un engagement de l'arrondissement au regard de la réalisation des objectifs qui sous-tendent les orientations énoncées par les élus. À cet effet, en vue d'évaluer l'efficacité des changements apportés au mode de collecte des matières recyclables, l'arrondissement se devait de mettre en place des mécanismes lui permettant de suivre l'évolution des résultats opérationnels résultant de l'effet de ces changements. Au cours de notre audit, nous avons ainsi vérifié si ces mécanismes de suivi et d'évaluation de la performance ont été mis en place. Ces mécanismes devraient, entre autres, inclure des critères relatifs à la qualité des travaux effectués, à la satisfaction des citoyens, au respect des budgets ainsi qu'à la compilation de l'ensemble des coûts inhérents. Ces mêmes mécanismes devraient permettre à l'arrondissement de préparer une reddition de comptes périodique quant au suivi des opérations et des coûts pour s'assurer que la décision de maintenir ce service en régie est toujours appropriée compte tenu de l'ensemble des paramètres établis.

#### 4.2.A. Contexte et constatations

##### 4.2.1. Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

Dans cet arrondissement, le changement du mode de collecte des matières recyclables (à contrat vers le mode en régie) a débuté en 2009. Pour faire ce choix, la Direction des travaux publics a mené une analyse qui met de l'avant les avantages de recourir à cette solution.

Nos travaux d'audit ont permis d'établir que cette analyse a été présentée à la direction de l'arrondissement au moment de la présentation du cadre budgétaire annuel. Cependant, nous n'avons pas l'assurance que celle-ci a été l'objet d'une présentation formelle au conseil d'arrondissement.

À notre demande, nous avons obtenu les tableaux relatifs aux statistiques concernant les coûts de la SST, le tonnage moyen pour 2010 et 2011, les coûts réels annuels pour la période couvrant les années 2009 à 2013 ainsi que les lettres d'entente signées dans le cadre de la mise en place de la collecte des matières recyclables en régie.

Nous avons constaté que l'arrondissement n'a pas mis en place de mécanisme formel en vue de faire le suivi de l'évolution des paramètres opérationnels entourant la mise en place de la collecte des matières recyclables. Il est probable que les systèmes de compilation des données relatives aux coûts réels, aux accidents et aux tonnages existent. Cependant, aucun rapport intégrant les différents éléments d'information permettant de suivre l'évolution de la collecte des matières recyclables dans son ensemble n'a été produit. Nous n'avons pas

retracé un tel document. Selon notre compréhension, le suivi se fait de manière réactive à la suite d'un constat évident (incident, plainte, etc.). Il n'y a donc pas de tableau de bord pour effectuer le suivi.

En ce qui concerne la reddition de comptes, nous constatons que celle-ci n'a pas été faite dans le cadre du transfert de l'activité de collecte des matières recyclables en régie. Selon les informations obtenues, la Direction des travaux publics prépare les rapports à la demande, mais pas de façon systématique.

### 4.2.2. Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

Pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, l'élément déclencheur du changement de méthode de collecte a été la RASOP effectuée en 2008. À cette occasion, l'analyse qui en a résulté avait recommandé formellement de confier la collecte des matières recyclables en régie. Ainsi, une synthèse des recommandations de la RASOP ainsi que les résultats de l'analyse avaient été présentés à la fois à la direction et au conseil d'arrondissement.

Dans le cas de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, nous avons constaté qu'il n'existe aucun mécanisme permettant d'évaluer la performance des activités accomplies en régie. L'analyse réalisée dans le cadre de la RASOP avait mis l'accent sur la masse salariale et la réduction des effectifs. Aucun critère ou indicateur de suivi de la performance n'a été défini dans la mise en place de la collecte des matières recyclables. À notre avis, l'arrondissement aurait dû prévoir les mécanismes et les moyens pour pouvoir évaluer la performance de cette activité faite en régie.

Par ailleurs, aucun rapport intégrant les différents éléments d'information permettant de suivre l'évolution de la collecte des matières recyclables dans son ensemble n'a été produit. Il n'y a pas eu d'évaluation formelle, excepté le suivi budgétaire. En revanche, le suivi des heures supplémentaires en fonction de l'évolution du budget est fait, mais pas de façon systématique.

Pour ce qui est de la reddition de comptes, les renseignements obtenus révèlent que la direction produit un rapport annuel sur le tonnage au moment de la préparation du budget. Toutefois, nous constatons qu'aucune reddition de comptes formelle et structurée n'a été réalisée dans le cadre du transfert de l'activité de collecte des matières recyclables en régie.

### 4.2.3. Arrondissement du Sud-Ouest

La documentation que nous avons examinée montre que la Direction des travaux publics a présenté les résultats de l'analyse réalisée en 2008 au conseil d'arrondissement. Un sommaire décisionnel mentionne de façon explicite que, depuis 2009, la collecte des matières recyclables se fait en régie. Cependant, cette décision n'a pas été l'objet d'une résolution du conseil.

En 2011, la Direction des travaux publics a effectué une analyse globale de sa gestion des matières résiduelles sur son territoire. Cette analyse s'est faite, non pas dans le cadre d'un processus d'évaluation prévue ou planifiée au moment de la mise en place de la collecte des matières recyclables en 2009, mais plutôt à la demande du conseil d'arrondissement qui cherchait une solution aux problèmes de propreté de façon générale.

De 2009 à 2011, selon la documentation obtenue, il n'y a pas eu de mécanisme systématique de suivi et d'évaluation de la performance de l'activité de collecte des matières recyclables.

À notre demande, l'arrondissement a produit les tableaux des coûts réels de la collecte des matières recyclables pour les années 2009 à 2014. Toutefois, nous n'avons obtenu aucune évidence que ceux-ci sont produits et analysés de façon systématique ou bien qu'ils sont l'objet de rapports périodiques de suivi.

En ce qui concerne la reddition de comptes, à la lumière des renseignements obtenus des personnes rencontrées au sein de l'arrondissement du Sud-Ouest, il n'y en a aucune qui a été mise en place de façon formelle concernant l'activité de collecte des matières recyclables en régie.

### 4.2.4. Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Dans cet arrondissement, la collecte des matières recyclables en régie a commencé en janvier 2009. Les informations obtenues ne nous permettent pas d'établir qu'une analyse structurée avait été produite.

À notre demande, l'arrondissement a produit les documents suivants :

- Une reconstitution des coûts réels de la collecte des matières recyclables de 2006 à 2013;
- La lettre d'entente signée avec les cols bleus dans le cadre de la mise en place de la collecte des matières recyclables en régie (2009);

- Un état de la CSST<sup>13</sup> comprenant la liste des lésions professionnelles par travailleur;
- Une liste des accidents avec une description des événements par travailleur;
- Une liste récapitulant les coûts du matériel roulant par catégorie de véhicule (2009-2013).

L'examen de ces documents nous a permis de constater que l'information, quoiqu'incomplète, est accessible. Cependant, elle n'est pas exploitée en vue de faire le suivi de l'évolution des différents coûts individuellement (coûts de la SST, coûts du matériel roulant, etc.). De plus, aucun mécanisme n'a été prévu à cet effet. En outre, aucun rapport intégrant ces données n'est produit en vue de suivre ou d'évaluer la performance globale de la collecte des matières recyclables.

Aucune reddition de comptes particulière ne s'exerce concernant l'activité de collecte des matières recyclables en régie.

#### 4.2.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, du Plateau-Mont-Royal, du Sud-Ouest et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de :**

- **préparer formellement un bilan faisant état des résultats obtenus pour l'activité de collecte des matières résiduelles depuis l'implantation du changement de la stratégie opérationnelle en 2009;**
- **prendre les dispositions nécessaires pour que, par la suite, des rapports de gestion succincts soient périodiquement produits au regard de cette activité en régie comme à contrat;**

**et ce, afin d'informer les élus de l'évolution des coûts et de s'assurer que la stratégie opérationnelle choisie représente toujours la meilleure solution.**

**Réponses des unités d'affaires :**

##### **ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE**

*Production et dépôt d'un bilan rétroactivement au 1er janvier 2009. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

*Dépôt d'un rapport de suivi de gestion deux fois par année, soit janvier et juin. Soumettre les résultats aux élus. (Échéancier prévu : octobre 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DU PLATEAU-MONT-ROYAL**

*L'arrondissement Plateau-Mont-Royal va élaborer un rapport représentant un état des résultats comparatif de l'exercice 2007 à 2015 afin de démontrer l'évolution des*

<sup>13</sup> Commission de la santé et de la sécurité du travail.

*coûts de l'activité de collecte des matières résiduelles depuis l'implantation de la stratégie opérationnelle en 2009. Le rapport sera préparé d'ici le 31 décembre 2015 et présenté aux élus lors d'une rencontre d'information.*

*De plus, l'arrondissement fournira un rapport semestriel de l'évolution des coûts de la structure des cols bleus de l'activité aux gestionnaires concernés, afin d'analyser les variations et expliquer les écarts.*

*Une réévaluation de la pertinence de maintenir ou non la collecte et transport des matières recyclables en régie sera faite lors des exercices préparatoires budgétaires. **(Échéancier prévu : décembre 2015)***

#### **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

*Nous présenterons aux membres du conseil, avant le 1er mai 2015, un bilan complet sur l'état des résultats concernant les deux modifications opérationnelles qui ont eu lieu depuis 2009.*

*Par la suite, nous déposerons aux membres du conseil et ce à chaque mois de mai, un bilan des résultats pour l'année précédente. De cette façon, le conseil sera au fait de l'évolution des coûts et en mesure, si nécessaire, de modifier les orientations avant le dépôt du budget de l'année suivante. **(Échéancier prévu : mai 2015)***

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

*Production du bilan détaillé des résultats en deux (2) phases :*

- *Mise à jour des données détaillées de l'année 2015 rétroactivement au 1er janvier 2015; **(Échéancier prévu : avril 2015)***
- *Mise à jour des données détaillées couvrant la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014; **(Échéancier prévu : septembre 2015)***
- *Une fois le bilan complet mis à jour depuis le 1er janvier 2009 jusqu'à maintenant, production d'un rapport de gestion suivant une fréquence de deux (2) fois par année, soit en janvier et juin de chaque année. Les élus seront informés à la même fréquence. **(Échéancier prévu : octobre 2015)***

## **5. Conclusion générale**

La principale raison qui a poussé quatre arrondissements, en 2009 et en 2010, à confier la collecte des matières recyclables sur leur territoire respectif en régie était de réaliser des économies, car certains arrondissements anticipaient des hausses importantes de coûts de la part des entrepreneurs au moment du renouvellement des contrats qui arrivaient à terme.

Nos travaux d'audit ne nous ont cependant pas démontré que leur décision reposait sur une analyse exhaustive de l'ensemble des facteurs qui auraient dû influencer sur leur choix. Dans les faits, à la suite de nos travaux, nous avons plutôt obtenu un bilan mitigé compte tenu des

données financières qui nous ont été transmises par les arrondissements. Selon ces coûts compilés, dans deux arrondissements (Ahuntsic-Cartierville et Le Sud-Ouest), les sommes consacrées à cette activité ont plutôt augmenté, alors que dans les deux autres (Le Plateau-Mont-Royal et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension), les coûts ont effectivement diminué. Toutefois, dans tous les cas, les analyses étaient incomplètes et ne prenaient pas en compte l'ensemble des coûts pertinents liés à l'activité.

Nous avons également communiqué, dans le cadre de nos travaux, avec les 15 autres arrondissements qui continuent, année après année, de confier la collecte des matières recyclables en totalité à des entrepreneurs. Tous ces arrondissements affirment qu'il serait plus onéreux de modifier cette stratégie opérationnelle et de confier en exclusivité cette activité aux ressources de la Ville. Toutefois, aucune analyse structurée appuyant leur perception ne nous a été fournie.

Il est quand même curieux de constater que la plupart des arrondissements (15) ont une perception différente de celle des quatre arrondissements ayant décidé de changer leur mode opératoire. Il est encore plus surprenant de constater que, parmi ces quatre arrondissements, au sein desquels une portion ou la totalité de cette activité est exécutée en régie, deux arrivent à la conclusion que les coûts sont plus élevés que lorsqu'ils confiaient cette activité à contrat. Pourtant, ces deux arrondissements maintiennent ce mode de fonctionnement après plusieurs années. Il y a peut-être d'autres facteurs qualitatifs qui ont été pris en considération par ces arrondissements. Nous n'avons toutefois pas retracé d'analyse documentée à cet effet.

En conséquence, nous n'avons pas la certitude que tous les éléments pertinents à la prise de décision ont été présentés aux conseils d'arrondissement pour appuyer ce changement opérationnel, d'autant plus qu'il n'était pas démontré que les arrondissements pouvaient réaliser des économies.

Ce changement de mode opératoire concernant la collecte des matières recyclables (à contrat vers le mode en régie) s'est effectué par un déplacement des ressources internes en provenance de la collecte des déchets d'origine domestique (en régie vers le mode à contrat). En cherchant à diminuer les coûts relatifs à la collecte des matières recyclables, les arrondissements ont dû compenser, pour les autres activités, ce déficit de ressources internes par l'octroi de contrats additionnels aux entrepreneurs, ce qui a invariablement entraîné une hausse des coûts pour la collecte des déchets d'origine domestique. Une méthode d'analyse globale aurait dû être réalisée afin de mesurer les effets financiers et qualitatifs inhérents à ces deux types de collectes.

De surcroît, ces quatre arrondissements n'ont pas mis en place de mécanismes leur permettant de suivre et d'évaluer la performance de chacune de ces activités afin de savoir si les économies potentielles se sont concrétisées comme anticipées et que les autres facteurs qualitatifs pris en compte étaient fondés. Un bilan périodique concernant principalement l'ensemble des coûts inhérents à la collecte des matières recyclables ainsi qu'aux déchets d'origine domestique n'a pas été communiqué aux élus de chacun des arrondissements afin qu'ils puissent s'assurer que la décision prise était toujours appropriée. Dans les circonstances, il est donc difficile de conclure sur les effets bénéfiques de ces changements de stratégie opérationnelle.

Enfin, dans le cadre de la réforme du financement des arrondissements, la Ville est à revoir ses façons de faire concernant plusieurs activités opérationnelles, notamment en ce qui a trait à l'enlèvement, au transport et au dépôt des matières résiduelles<sup>14</sup>. Il serait donc impératif, avant d'opter pour un changement de stratégie opérationnelle (en régie vers à contrat, et vice versa), de considérer toutes les composantes des coûts ainsi que les divers aspects qualitatifs qui devraient être pris en compte dans l'évaluation globale. Un modèle devrait être développé par la Direction générale pour avoir l'assurance que tous les arrondissements suivent la même démarche et considèrent les mêmes composantes avant de statuer sur le mode opératoire à adopter.

---

<sup>14</sup> En vertu de l'article 85.5 de la *Charte de la Ville de Montréal*, le conseil municipal est déclaré compétent, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de l'enlèvement, du transport et du dépôt des matières résiduelles (résolution CM14 1126).



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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.11

## TECHNOPARC MONTREAL





## Table des matières

1. Introduction .....	383
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	385
3. Sommaire des constatations .....	386
4. Constatations détaillées et recommandations .....	387
4.1. Suivi du contrat de gestion et reddition de comptes .....	387
4.2. Gouvernance .....	393
4.3. Règles de régie interne pour l'approbation des dépenses .....	405
4.4. Ventes de terrains .....	416
4.5. Planification stratégique.....	435
5. Conclusion générale .....	438
6. Annexes .....	440
6.1. Organigramme de la structure organisationnelle de Technoparc Montréal .....	440
6.2. Carte des terrains de Technoparc Montréal.....	441

## Liste des sigles

CITEC	Centre d'initiative technologique de Montréal	PDG	président-directeur général
IQ	Investissement Québec	PPU	programme particulier d'urbanisme
OBNL	organisme à but non lucratif	R-D	recherche et développement

## 4.11. Technoparc Montréal

### 1. Introduction

Technoparc Montréal est un organisme à but non lucratif (OBNL) constitué en 1987 par lettres patentes en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*<sup>1</sup> du Québec sous l'appellation initiale de Centre d'initiative technologique de Montréal (CITEC). À deux reprises subséquemment, l'organisme a changé de nom, d'abord pour Technoparc Saint-Laurent (en novembre 1997) et finalement pour Technoparc Montréal (en février 2008). Afin de simplifier le présent rapport d'audit, l'appellation Technoparc Montréal sera retenue sans égard à la période historique visée.

Technoparc Montréal est situé sur le territoire de l'arrondissement de Saint-Laurent et représente un important parc industriel en recherche et développement (R-D) (le campus Saint-Laurent). Le site du campus Saint-Laurent est constitué de près de 30 millions de pi<sup>2</sup>, dont 23 millions étaient détenus par Technoparc Montréal. Afin d'en assurer le développement à long terme, un zonage particulier a été prévu pour ce site, lequel prévoit, entre autres, une restriction d'usage relative à la R-D.

À l'origine, la mission de Technoparc Montréal visait notamment à assurer le développement immobilier du technoparc (vente de terrains) par la réalisation d'activités de promotion et de prospection ayant pour but d'attirer et d'accompagner des entreprises œuvrant dans les secteurs de la haute technologie, notamment en matière de sciences de la vie<sup>2</sup>, de technologies de l'information et de l'aéronautique. En effet, dans le cadre de la réalisation d'un parc de haute technologie sur son territoire, la Ville de Saint-Laurent s'était vu accorder par l'entremise d'une loi spéciale, la *Loi concernant la Ville de Saint-Laurent*<sup>3</sup>, certains pouvoirs, dont celui de procéder à l'expropriation de tout immeuble situé sur son territoire aux fins de les aliéner par la suite à Technoparc Montréal<sup>4</sup>. Ainsi, au cours des années 1992 à 1998, la Ville de Saint-Laurent a procédé à la signification de plusieurs avis d'expropriation, de sorte que Technoparc Montréal est devenu propriétaire des terrains ainsi expropriés, en plus de ceux lui ayant notamment été légués par le gouvernement fédéral aux fins de la création du parc de haute technologie. Alors que la Ville de Montréal (la Ville) avait succédé, à la suite de la fusion municipale, aux droits et aux obligations de la Ville de Saint-Laurent,

<sup>1</sup> RLRQ, chapitre C-38, article 218.

<sup>2</sup> Les secteurs d'activité concernent, entre autres, la pharmacologie, la biotechnologie ou encore les technologies médicales.

<sup>3</sup> LQ, 1992, chapitre 69.

<sup>4</sup> À la suite de la fusion municipale, la plupart des dispositions de la *Loi concernant la Ville de Saint-Laurent* ont été en grande partie intégrées dans les articles 232 à 253.1 de l'annexe C, chapitre VI de la *Charte de la Ville de Montréal* (RLRQ, chapitre C-11.4).

un jugement de la Cour du Québec ordonnait, en mars 2002, que la Ville paie les indemnités d'expropriation de l'ordre de 17 M\$ aux expropriés. Ainsi, selon les termes d'une convention de prêt, Technoparc Montréal s'est reconnu endetté envers la Ville<sup>5</sup>, et une garantie hypothécaire de premier rang a été enregistrée en faveur de la Ville sur certains des terrains détenus par Technoparc Montréal. Mentionnons que Technoparc Montréal a également contracté une dette envers Investissement Québec<sup>6</sup> (IQ) garantie par des terrains de Technoparc Montréal. À l'époque, IQ avait consenti une aide financière pour permettre à Technoparc Montréal d'acquérir des terrains de gré à gré<sup>7</sup>. Ces dettes envers la Ville et IQ sont remboursées au fur et à mesure que les terrains détenus par Technoparc Montréal sont vendus.

Outre la promotion immobilière sur son campus de Saint-Laurent, Technoparc Montréal a obtenu en 2009 des lettres patentes supplémentaires lui permettant dorénavant d'exercer ses activités sur l'ensemble du territoire montréalais (agglomération). La mission de Technoparc Montréal est depuis libellée<sup>8</sup> comme suit :

- *Appuyer l'implantation et le développement de compagnies technologiques et de centres de recherche sur l'ensemble du territoire de l'île de Montréal;*
- *Encourager l'innovation et le transfert des technologies en lien avec les pôles technologiques de Montréal<sup>9</sup>.*

C'est en visant l'émergence et le développement de projets à saveur technologique et scientifique que Technoparc Montréal travaille à offrir diverses solutions concernant des partenaires de développement des affaires et immobilier (p. ex. l'analyse des besoins immobiliers, l'évaluation des coûts de construction, le design sur mesure, le montage et le financement de projets, la gestion de projets de construction). Ainsi, pour lui permettre d'accomplir sa mission et d'obtenir du financement, Technoparc Montréal a constitué en 1997 la Fiducie du Technoparc Montréal<sup>10</sup> (la Fiducie). Les administrateurs de Technoparc Montréal et de la Fiducie sont les mêmes. Par ailleurs, Technoparc Montréal est l'unique bénéficiaire des profits que pourraient générer les activités de la Fiducie, laquelle peut accéder à du financement provenant d'une société également constituée en 1997, soit la

---

<sup>5</sup> Selon les états financiers audités au 31 décembre 2013, le solde de cette dette envers la Ville s'élevait à 14,8 M\$.

<sup>6</sup> Selon les états financiers audités au 31 décembre 2013, le solde de cette dette envers IQ s'élevait à 10,3 M\$.

<sup>7</sup> Selon les informations obtenues, l'aide accordée émanait d'un décret gouvernemental visant à fournir un soutien financier pour le développement d'un parc scientifique de classe mondiale.

<sup>8</sup> Rapport d'activités 2012, Technoparc Montréal, p. 5.

<sup>9</sup> Ces pôles technologiques visent les secteurs suivants : aéronautique, sciences de la vie, technologies de l'information et des communications, technologies propres et nanotechnologies.

<sup>10</sup> Autrefois connue sous l'appellation Fiducie du parc technologique du CITEC.

Société immobilière technologique de Montréal inc.<sup>11</sup> La Fiducie détient 13 % de participation dans la Société immobilière technologique de Montréal inc. (voir l'organigramme de la structure organisationnelle de Technoparc Montréal à l'annexe 6.1).

Pour permettre à Technoparc Montréal de financer ses activités, la Ville lui verse annuellement une contribution financière. Le dernier contrat de gestion intervenu entre la Ville et Technoparc Montréal, pour cinq ans, a été conclu en 2012 pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2017, à raison de 2,6 M\$ par année (13 M\$ sur cinq ans). Précisons également que les terrains détenus par Technoparc Montréal bénéficient d'une exemption de taxes<sup>12</sup> accordée par la Ville. De ce fait, le taux de taxation applicable est limité à 0,50 \$ par 100 \$ de la valeur foncière.

Finalement, mentionnons que Technoparc Montréal est inclus dans le périmètre comptable<sup>13</sup> de la Ville, de sorte que ses états financiers audités sont intégrés dans les états financiers consolidés de la Ville.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif d'examiner les aspects entourant le respect du contrat de gestion intervenu entre la Ville et Technoparc Montréal pour le versement d'une contribution financière annuelle, de même que tout autre encadrement régissant les activités de cet organisme.

Nos travaux d'audit ont principalement été réalisés auprès de Technoparc Montréal et ont porté sur les années 2012, 2013 et 2014. Pour certains aspects, des données antérieures à ces années ont également été prises en considération. Précisons que, mis à part le fait que nous ayons examiné et validé la légalité de la structure organisationnelle du groupe et de son mode de fonctionnement, la Fiducie et la Société immobilière technologique de Montréal inc. ont été exclues de la portée du présent audit puisqu'au moment de nos travaux ces entités étaient inactives. En effet, aucun projet ni investissement des partenaires n'ont été réalisés au cours de la période auditée.

---

<sup>11</sup> Selon les informations obtenues, les actionnaires de cette société sont : Desjardins Sécurité financière (compagnie d'assurance vie), Société en commandite Alfred-Nobel (phase II) et Régime de retraite du Mouvement Desjardins.

<sup>12</sup> L'exemption accordée concerne la taxe générale uniquement, et non la taxe relative aux améliorations locales.

<sup>13</sup> Définition : Ensemble des organismes considérés comme étant sous le contrôle de la Ville en fonction de l'évaluation de critères tels que le pouvoir d'entériner la nomination du directeur général et d'accorder ou de retirer du financement.

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de relever des secteurs où des améliorations devraient être apportées. Les sections qui suivent du présent rapport d'audit font ressortir des lacunes en ce qui a trait :

- Au suivi du contrat de gestion et à la reddition de comptes (section 4.1) :
  - Aucun responsable n'est désigné par la Ville pour effectuer le suivi de l'aide financière accordée par cette dernière à Technoparc Montréal, et aucun mécanisme d'évaluation et de reddition de comptes périodiques ne s'exerce;
  - Aucun mécanisme de concertation au sein de la Ville n'a été instauré pour assurer la coordination et la synergie des interventions des divers intervenants du milieu liés au développement scientifique et technologique.
  
- À la gouvernance (section 4.2) :
  - La composition du conseil d'administration n'est techniquement pas conforme aux lettres patentes en vigueur;
  - Les règles d'éthique et de déontologie instaurées ne sont pas toutes rigoureusement respectées;
  - Le mode de fonctionnement de deux des comités de surveillance instaurés n'est pas conforme aux règles établies.
  
- Aux règles de régie interne pour l'approbation des dépenses (section 4.3) :
  - Le contrôle interne présente des failles, entre autres, quant aux approbations préalables ainsi qu'à l'adéquation des pièces justificatives soumises aux fins d'un remboursement de dépenses;
  - Le mode de fonctionnement pour l'adjudication des contrats manque d'encadrement.
  
- Aux ventes de terrains (section 4.4) :
  - Le processus de vente ne fait pas l'objet d'une politique documentée concernant le mode de sollicitation des marchés, la détermination du prix de vente ainsi que l'obtention des approbations préalables;
  - La documentation des procès-verbaux est parfois inexistante, imprécise ou insuffisante.
  
- À la planification stratégique (section 4.5) :
  - Aucun bilan des réalisations n'est produit afin de permettre l'évaluation périodique du degré d'avancement des mesures prévues dans les plans d'action.

## 4. Constatations détaillées et recommandations

### 4.1. Suivi du contrat de gestion et reddition de comptes

#### 4.1.A. Contexte et constatations

Un contrat de gestion existe entre Technoparc Montréal et la Ville concernant une contribution financière que la Ville verse à cet organisme pour lui permettre de remplir sa mission et de poursuivre ses activités. L'aide financière accordée consiste au versement annuel d'une somme s'élevant à 2,6 M\$ pendant cinq ans pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2017, soit une contribution financière totale de 13 M\$<sup>14</sup>. Précisons qu'il s'agit en fait du renouvellement du contrat de gestion puisque la Ville accorde une contribution financière à Technoparc Montréal depuis la fusion municipale en 2002. L'entente précédente, de trois ans (2010, 2011 et 2012), ainsi que celles conclues antérieurement prévoyaient une aide financière de 2,85 M\$<sup>15</sup> par année. Avant la fusion municipale, l'arrondissement de Saint-Laurent soutenait financièrement cet organisme. À la lumière des informations contenues dans les états financiers audités de Technoparc Montréal au 31 décembre 2013, bien que l'organisme ait généré des revenus issus de la vente de terrains au cours des dernières années, nous constatons que la contribution financière accordée par la Ville représente respectivement pour 2012 et 2013, 99 % et 97 % des sources de revenus récurrentes de cet organisme. Une large part des sommes ainsi allouées sert notamment à Technoparc Montréal pour lui permettre d'acquitter les taxes municipales sur les terrains détenus. Pour les années 2012 et 2013, les taxes municipales à payer représentaient respectivement 44 % et 43 % de la contribution financière accordée. Force est de constater que la survie de Technoparc Montréal est tributaire de cette contribution financière consentie par la Ville.

L'importance monétaire et la récurrence de l'aide financière accordée à Technoparc Montréal commandent sans contredit l'exercice d'un suivi serré de la part de la Ville afin qu'elle puisse obtenir l'assurance que les clauses contractuelles relatives aux obligations de l'organisme sont respectées et que les sommes allouées servent aux fins auxquelles elles sont prévues en vue d'entraîner les retombées escomptées en matière de développement économique. Pour ce faire, il est impératif qu'un responsable soit formellement désigné pour assurer un suivi, et que des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes périodiques soient prévus et qu'ils s'exercent.

<sup>14</sup> Contrat de gestion approuvé par le conseil municipal le 18 juin 2012 (résolution CM12 0856).

<sup>15</sup> À compter de 2011, dans le cadre du chantier sur les contributions financières et de la recherche d'économies récurrentes, le conseil municipal avait entériné de réduire l'aide financière accordée à Technoparc Montréal de 2,85 M\$ à 2,6 M\$. Le contrat de gestion alors en vigueur avait été modifié.

Nos travaux d'audit ont donc été orientés vers la recherche et l'examen des mesures prises par la Ville pour assurer le suivi du contrat de gestion conclu avec Technoparc Montréal. Or, au terme des démarches effectuées, nous avons été surpris de constater que, depuis l'approbation du renouvellement du dernier contrat de gestion en 2012 (échéant en 2017), personne du côté de la Ville n'a formellement été désigné pour assurer les suivis, les évaluations et la reddition de comptes qui s'imposaient au regard de ce contrat de gestion.

En effet, les représentants du Service du développement économique rencontrés au cours de la réalisation de nos travaux d'audit ont mentionné qu'ils ne se percevaient pas imputables de devoir assurer le suivi de cette convention de gestion, du fait que la contribution financière qui en découle ne provient pas du budget de fonctionnement de leur service, mais qu'elle est plutôt imputée aux dépenses du budget de fonctionnement entièrement assumé par la ville centre. Selon ces mêmes représentants, le Service des finances serait le responsable du dossier. Nous avons alors communiqué avec diverses personnes au Service des finances en vue de trouver un éventuel porteur de dossier. Nos recherches se sont avérées vaines, alors que l'ensemble des intervenants contactés au Service des finances désignait le Service du développement économique comme responsable d'assurer le suivi du contrat de gestion conclu et d'en rendre compte. D'ailleurs, nous avons pu constater que :

- le contrat de gestion est conclu entre Technoparc Montréal et la Ville, mais il définit le terme « directeur », lequel renvoie au directeur du Développement économique et urbain<sup>16</sup>;
- le sommaire décisionnel à l'appui de l'approbation du contrat de gestion par le conseil municipal en 2012 émane de la Direction du développement économique et urbain de l'époque;
- un chef de division du Service du développement économique siège actuellement au conseil d'administration de Technoparc Montréal à titre d'observateur.

En ce sens, bien que cela n'ait pas été le cas depuis le renouvellement du contrat de gestion, il aurait été légitime de croire que cette responsabilité soit assumée par le Service du développement économique.

L'ambiguïté de la situation a eu pour conséquence que les obligations de Technoparc Montréal stipulées dans le contrat de gestion n'ont fait l'objet d'aucun suivi, rendant ainsi les communications et le canal de transmission de la plupart des pièces documentaires exigées dans le contrat de gestion plutôt diffus pour Technoparc Montréal et éparses au sein de la Ville. À titre d'exemple, nous avons constaté les faits suivants :

---

<sup>16</sup> Cette direction est maintenant connue comme étant le Service du développement économique, relevant de la Direction générale adjointe au développement.

- À la fin de chaque exercice financier, Technoparc Montréal doit soumettre à la Ville un rapport faisant état de ses activités et des démarches effectuées ainsi que des résultats obtenus au cours de l'année écoulée, de même qu'un plan stratégique de développement de ses activités. Nous constatons que Technoparc Montréal dépose sur son site Internet son rapport annuel d'activités, mais, pour 2012 et 2013, aucun envoi particulier de ce document n'a expressément été effectué au Service du développement économique ou à toute autre unité désignée pour assurer le suivi du contrat de gestion. Le rapport d'activités de 2013 a cependant été acheminé par Technoparc Montréal à la Direction du greffe<sup>17</sup> de la Ville en vue d'être déposé au conseil municipal conformément à une résolution<sup>18</sup> du conseil municipal adoptée en 2013. Quant au plan stratégique de Technoparc Montréal (2014-2017), les représentants du Service du développement économique rencontrés nous ont mentionné en avoir reçu une copie, mais ne pas en avoir vérifié le contenu.
- Technoparc Montréal doit soumettre au « directeur<sup>19</sup> » ses prévisions budgétaires pour l'année subséquente. Des prévisions budgétaires sont produites par Technoparc Montréal, mais nous n'avons aucunement retracé l'évidence qu'elles avaient été demandées par le Service du développement économique et transmises par Technoparc Montréal.
- Selon les informations obtenues du vice-président finances au sein de Technoparc Montréal, une copie des états financiers audités est transmise au responsable des ressources financières et matérielles de l'arrondissement de Saint-Laurent. Ce dernier les achemine ensuite au Service des finances aux fins de consolidation des données financières dans les états financiers de la Ville<sup>20</sup>. Toutefois, aucune copie n'est transmise au Service du développement économique ou à tout autre responsable désigné d'assurer le suivi du contrat de gestion sous-jacent à la contribution financière allouée.

Bien que Technoparc Montréal rende disponible<sup>21</sup> à l'ensemble des membres de son conseil d'administration la documentation concernant l'organisme, il n'en demeure pas moins qu'à notre avis, la désignation formelle d'un responsable du dossier s'impose afin de canaliser la réception des informations nécessaires à l'évaluation du respect du contrat de gestion et de l'utilisation de la contribution financière allouée. De surcroît, nous estimons que le contrat de gestion devrait prévoir l'obligation pour Technoparc Montréal de fournir au responsable désigné d'autres documents qui n'y sont pas actuellement précisés, lesquels permettraient

<sup>17</sup> Maintenant connue sous le Service du greffe.

<sup>18</sup> Résolution : CM13 1157.

<sup>19</sup> Rappelons que le contrat de gestion définit ce terme comme renvoyant au directeur du Développement économique et urbain, maintenant le Service du développement économique.

<sup>20</sup> En effet, Technoparc Montréal est inclus dans le périmètre comptable de la Ville.

<sup>21</sup> Technoparc Montréal dispose d'un portail Web permettant l'hébergement de données et la gestion électronique de documents – « Leading Boards ».

sans aucun doute d'assurer un suivi plus serré des activités réalisées, compte tenu des sommes allouées et, ultimement, d'en rendre compte (p. ex. les états financiers audités, les plans d'action produits annuellement par l'organisme et, le cas échéant, les bilans de réalisation afférents en vue d'évaluer l'atteinte des orientations de son plan stratégique). En ce sens, le contrat de gestion devrait être modifié.

Bien que nous abordions plus amplement cet aspect dans la section 4.2 du présent rapport d'audit traitant de la gouvernance, précisons dès maintenant qu'un conseiller municipal<sup>22</sup> de la Ville siège depuis quelques années comme administrateur au conseil d'administration de Technoparc Montréal, en plus de deux autres fonctionnaires<sup>23</sup> de la Ville, lesquels siègent comme membres observateurs. La présence de ces personnes aux séances de travail du conseil d'administration de Technoparc Montréal peut, dans une certaine mesure, servir de courroie de transmission au regard des informations nécessaires à l'exercice du processus de reddition de comptes. Cependant, nous croyons que la présence de ces mandataires, désignés par la Ville, au sein du conseil d'administration de l'organisme ne peut se substituer entièrement au suivi que devrait exercer la Ville en vue d'évaluer la gestion des opérations et le degré d'atteinte des objectifs escomptés, compte tenu de l'importance de la contribution financière accordée.

Par ailleurs, notre examen du contrat de gestion nous a également permis de constater que certaines clauses stipulant les obligations de Technoparc Montréal sont énoncées de manière générale, rendant ainsi l'évaluation de l'atteinte des résultats attendus et des retombées de la contribution financière allouée plus difficile. À titre d'exemple, le contrat de gestion indique qu'en contrepartie de la contribution financière que lui verse la Ville, Technoparc Montréal s'engage à :

- *Favoriser et soutenir l'implantation et le développement de projets, d'entreprises et de centres de recherche en haute technologie sur le territoire de la Ville;*
- *Développer de nouveaux réseaux de concertation et de soutien pour les entreprises œuvrant dans le secteur de la haute technologie [...];*
- *Recueillir de l'information, mettre en place une équipe de démarcheurs sectoriels et développer un réseau de prospection permettant [...] d'identifier les investisseurs œuvrant dans le secteur de la haute technologie.*

Qui plus est, selon les informations obtenues, aucun indicateur de performance n'a formellement été convenu entre les parties impliquées au contrat de gestion. Cet outil de

---

<sup>22</sup> Ce conseiller siège au conseil municipal de la Ville et est le maire de l'arrondissement de Saint-Laurent.

<sup>23</sup> La directrice de l'arrondissement de Saint-Laurent et un chef de division du Service du développement économique.

gestion aurait, selon nous, permis aux parties prenantes d'évaluer la performance de l'organisme quant à l'atteinte des cibles fixées et ultimement d'en rendre compte.

Finalement, étant donné que Technoparc Montréal a, depuis 2009, le pouvoir d'exercer ses activités sur l'ensemble du territoire montréalais, nous avons voulu, dans le cadre de nos travaux d'audit, déterminer les mécanismes qui auraient pu être instaurés pour assurer la coordination et la synergie des interventions du Service du développement économique et de Technoparc Montréal. Les informations obtenues des intervenants rencontrés au sein du Service du développement économique ont révélé que les rôles et les responsabilités de Technoparc Montréal par rapport à ceux du Service du développement économique n'étaient pas toujours clairs et qu'ils se chevauchaient même parfois. Ils ont également souligné le fait qu'à certains égards, la présence de plusieurs autres partenaires<sup>24</sup> du milieu, sollicitant parfois les mêmes sphères d'activité, rendait plus difficile l'évaluation de la contribution réelle de chacun à la réussite des projets. Néanmoins, nous comprenons, à partir des informations obtenues tant des représentants du Service du développement économique que de ceux de Technoparc Montréal, qu'il n'existe actuellement pas de mesures concrètes visant à assurer la coordination et la synergie de leurs interventions. De surcroît, bien que Technoparc Montréal ait été impliqué dans le développement de divers projets, l'absence de critères d'évaluation et de reddition de comptes rend difficile l'appréciation des retombées économiques réelles attribuables à Technoparc Montréal.

En prenant connaissance du cadre stratégique de développement économique de la Ville pour 2011 à 2017, nous avons pu constater, au chapitre de l'innovation urbaine, que la Ville prévoyait mettre en place différentes initiatives stratégiques, dont le projet « Montréal Technopole » ayant pour objectif de favoriser le développement de l'actif scientifique et technologique. L'initiative « Montréal Technopole » devait proposer un modèle d'intervention pour assurer une plus grande coordination dans le développement des actifs de la région en sciences et en technologie. Technoparc Montréal était l'un des partenaires collaborateurs ciblés pour ce projet, tout comme Montréal International et Montréal InVivo, entre autres. Toutefois, selon les informations obtenues, il appert que la poursuite de cette initiative n'a pas été assurée et qu'elle a cessé d'exister.

---

<sup>24</sup> À titre d'exemple, ces autres partenaires concernés sont : Montréal International (attraction d'investisseurs internationaux), TechnoMontréal (orienté vers le secteur des technologies de l'information et des communications [TIC]), les centres locaux de développement (CLD), Montréal InVivo (développement d'entreprises actives dans les secteurs des sciences de la vie et des technologies de la santé).

#### 4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale de la Ville de prendre les dispositions nécessaires pour que le contrat de gestion conclu avec Technoparc Montréal concernant le versement d'une contribution financière annuelle bénéficie du suivi qui s'impose, notamment en :

- procédant à la désignation formelle d'un responsable du dossier;
- modifiant le contrat de gestion pour y préciser tous les documents pertinents que Technoparc Montréal devra fournir au responsable désigné pour lui permettre d'assurer un suivi plus serré des activités réalisées et d'évaluer le respect du contrat de gestion compte tenu de la contribution financière allouée;
- mandant le responsable désigné d'établir, de concert avec Technoparc Montréal, des cibles de performance mesurables assorties d'indicateurs en vue d'en évaluer le degré d'atteinte;
- exigeant une reddition de comptes périodique de la part du responsable désigné concernant le résultat des évaluations effectuées.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Le service du développement économique sera désigné responsable du dossier. (Échéancier prévu : avril 2015)*

*Un contrat de gestion modifié précisant les documents pertinents que Technoparc Montréal devra fournir pour assurer le suivi des activités sera présenté pour approbation aux instances. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*Des cibles de performance seront établies par la même occasion. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*Un processus annuel de reddition de comptes sera établi; la première reddition de comptes aura lieu un an après la réalisation des deux points précédents. (Échéancier prévu : février 2017)*

#### 4.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service du développement économique, dans un souci d'assurer la coordination et la synergie des interventions des divers intervenants du milieu liés au développement scientifique et technologique, d'instaurer les mécanismes de concertation qui s'imposent en vue de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun des intervenants concernés par cette sphère d'activité.

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*La direction du Service du développement économique est à définir un plan d'action de développement économique pour l'ensemble du territoire de la Ville. Le Service du développement économique réexaminera l'adéquation des actions du plan stratégique de Technoparc Montréal avec les orientations retenues pour le plan d'action économique de la Ville.*

*Au-delà de cette harmonisation, des rencontres semestrielles seront tenues afin de conserver les alignements des plans d'action et les responsabilités d'exécution. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**4.2. Gouvernance****4.2.1. Conformité de la composition du conseil d'administration****4.2.1.A. Contexte et constatations**

Nos travaux d'audit ont par la suite été orientés vers l'examen de la conformité de la composition du conseil d'administration actuel de Technoparc Montréal. Pour ce faire, nous nous sommes référés aux dernières modifications figurant à ce chapitre dans les lettres patentes supplémentaires délivrées le 21 janvier 2009. Ainsi, outre le nombre limité à 12 administrateurs devant dorénavant former le conseil d'administration, les lettres patentes apportent également des modifications concernant le choix des membres du conseil<sup>25</sup>. Il y est notamment stipulé ce qui suit :

*Le nombre de membres de la personne morale est limité à 12. Ils sont choisis selon la grille suivante :*

- *neuf des membres de la personne morale doivent venir du secteur privé, ils sont admis après consultation de la Ville de Montréal;*
- *deux des membres de la personne morale sont choisis parmi les fonctionnaires municipaux ou les autres personnes dont la Ville de Montréal soumet la candidature; et*
- *le douzième membre de la personne morale, qui en agit comme président-directeur général, est admis après entente avec la Ville de Montréal<sup>26</sup>.*

<sup>25</sup> Article 6.4 des lettres patentes supplémentaires délivrées le 21 janvier 2009.

<sup>26</sup> Nos soulignés.

Au moment de nos travaux d'audit<sup>27</sup>, le conseil d'administration était composé de 11 administrateurs (un poste étant vacant) choisis de la façon suivante :

- Neuf administrateurs proviennent du secteur privé conformément aux lettres patentes. Toutefois, à la lumière des informations recueillies, rien ne nous démontre qu'ils ont été admis après consultation de la Ville comme prévu;
- Un seul représentant désigné<sup>28</sup> par la Ville occupe un siège d'administrateur, alors que les lettres patentes supplémentaires prévoient que deux administrateurs doivent être choisis parmi les fonctionnaires municipaux ou les autres personnes dont la Ville soumet la candidature. Rappelons que deux fonctionnaires<sup>29</sup> de la Ville assistent également aux séances de travail du conseil d'administration de Technoparc Montréal à titre d'observateurs (membres non-votants);
- Finalement, le président-directeur général (PDG) est également administrateur. Nous constatons que sa nomination a été l'objet d'une résolution<sup>30</sup> du conseil municipal de la Ville conformément aux dispositions des lettres patentes de Technoparc Montréal.

Nous constatons donc qu'à certains égards, la composition du conseil d'administration de Technoparc Montréal n'est techniquement pas conforme aux lettres patentes en vigueur.

Par ailleurs, nous avons pris connaissance d'une note écrite en février 2014 par le contrôleur général de la Ville à l'intention de la Direction générale. Dans cette note, le contrôleur général recommande à la Direction générale qu'aucun élu et qu'aucun fonctionnaire ne siège, dans le cadre de ses fonctions, à titre d'administrateur au conseil d'administration d'une paramunicipale ou d'un OBNL lorsque la Ville souhaite avoir un droit de regard sur la gestion de celui-ci. Cette recommandation, laquelle a été cautionnée par la production en avril 2014 d'un avis juridique sur la question en provenance du contentieux<sup>31</sup> de la Ville, prend principalement assise sur le devoir de loyauté et l'obligation d'agir « *dans l'intérêt de la personne morale* » qu'impose notamment le Code civil du Québec<sup>32</sup> pour toute personne qui agit à titre d'administrateur. Ainsi, malgré les pouvoirs de la Ville prévus dans les lettres patentes de nommer des administrateurs, l'avis du contentieux met en lumière le fait que la Ville voudra que l'administrateur qu'elle a désigné veille, en premier lieu, à la protection ou à la promotion de ses intérêts de façon à s'assurer d'un droit de regard sur le déroulement des affaires ou des activités. Cela commande que l'administrateur puisse conjuguer ses devoirs et les attentes de la Ville, ce qui peut s'avérer une tâche pour le moins ardue et quelquefois divergente. En effet, le problème réside dans le fait que l'élu ou le fonctionnaire nommé

---

<sup>27</sup> En octobre 2014.

<sup>28</sup> Référence : résolution CM08 0694 de la séance du conseil municipal tenue le 25 août 2008.

<sup>29</sup> Il s'agit de la directrice de l'arrondissement de Saint-Laurent et d'un chef de division du SDE.

<sup>30</sup> Référence : résolution CM08 0694 de la séance du conseil municipal tenue le 25 août 2008.

<sup>31</sup> Relevant alors du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière.

<sup>32</sup> LQ, 1991, chapitre 64, article 322.

administrateur a également un devoir de loyauté à l'égard de la Ville, de sorte qu'il sera non seulement tenu d'agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale dont il est administrateur, mais il se doit d'agir également de la sorte à l'égard de la Ville<sup>33</sup>. Or, le devoir de loyauté de l'administrateur prévu dans le Code civil du Québec exige qu'il agisse dans l'intérêt de la personne morale, et non dans celui de la Ville. En cumulant les deux fonctions, il y a donc risque de conflits d'intérêts. Ce risque est encore plus évident lorsque le représentant désigné par la Ville pour siéger au conseil d'administration d'un organisme tel que Technoparc Montréal est également un élu du conseil municipal de la Ville et maire de l'arrondissement de Saint-Laurent.

Cela dit, tant la note écrite par le contrôleur général que l'avis du contentieux font valoir que, si l'intention de la Ville est d'assurer la présence d'un surveillant au sein du conseil d'administration d'un organisme à qui elle accorde des contributions financières, rien n'empêche les élus ou les fonctionnaires municipaux de siéger à ce conseil à titre d'observateurs. En effet, les observateurs mandatés par la Ville ne sont pas liés par ce même devoir de loyauté qu'attribue le Code civil du Québec aux administrateurs puisque leur rôle se limite à observer, et non à participer à la prise de décision. Dans de telles circonstances, il appert que le contrat de gestion conclu entre les parties devrait être modifié afin d'y prévoir l'insertion de clauses particulières concernant, notamment, la nomination des membres observateurs du conseil d'administration et l'accessibilité pour ces derniers à toutes les informations pertinentes.

Finalement, dans l'optique de valider la conformité de la composition du conseil d'administration de Technoparc Montréal, nous avons procédé à l'examen des informations divulguées auprès du registraire des entreprises du Québec, lequel assure, en vertu de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*<sup>34</sup>, la tenue du registre des entreprises. Au cours de cet examen, nous avons constaté que les informations y figurant concernant les administrateurs n'étaient pas exactes. D'une part, nous avons remarqué que le registre indique que le PDG de Technoparc Montréal occupe la fonction de président du conseil au lieu de celle d'administrateur, alors que la personne qui occupe en réalité cette fonction est inscrite comme administrateur. D'autre part, nous avons constaté que le registre ne reflète pas les changements survenus au regard des nouveaux administrateurs admis au conseil d'administration, alors que les administrateurs démissionnaires (trois personnes) y figurent toujours. Il est à noter que la loi citée précédemment prescrit<sup>35</sup> l'obligation pour l'organisme, en l'occurrence Technoparc Montréal, de vérifier l'exactitude du contenu des déclarations produites et, en cas d'informations inexacts, d'y apporter les corrections appropriées en

<sup>33</sup> Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, avis juridique, 3 avril 2014.

<sup>34</sup> RLRQ, chapitre P-44.1.

<sup>35</sup> RLRQ, chapitre P-44.1, articles 39 et 40.

produisant « sans délai » une déclaration de mise à jour. À défaut, Technoparc Montréal est passible d'une infraction pénale prescrite dans la loi<sup>36</sup>, qui pourrait faire l'objet d'une peine allant de 600 \$ à 6 000 \$. Enfin, la personne inscrite sans raison au registre des entreprises pourrait être impliquée dans un litige bien malgré elle si, dans les faits, elle n'agit plus à titre d'administratrice ou qu'elle n'occupe pas les fonctions figurant dans le registre.

#### 4.2.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, en vue d'assurer la conformité de la composition du conseil d'administration avec les documents la régissant, de prendre les dispositions nécessaires pour que la nomination des administrateurs devant provenir du secteur privé fasse préalablement l'objet d'une consultation de la Ville comme stipulé dans les lettres patentes.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*L'organisme existe depuis 1987 et des ajustements à ses documents constitutifs devront être discutés avec la Ville, pour tenir compte de l'évolution de ses activités et du contexte de la gouvernance à la Ville.*

*En fonction des échanges avec la Ville, les Règlements généraux ainsi que les lettres patentes de Technoparc Montréal pourront être modifiés et approuvés par le comité de gouvernance et par le conseil d'administration. (**Échéancier prévu : novembre 2015**)*

#### 4.2.1.C. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, de concert avec la Direction générale, d'entreprendre les démarches nécessaires visant à :**

- **modifier les lettres patentes de Technoparc Montréal, de sorte qu'aucun élu ou fonctionnaire municipal ne siège au conseil d'administration comme administrateur, mais plutôt à titre de membre observateur;**
- **modifier le contrat de gestion conclu entre Technoparc Montréal et la Ville afin d'y intégrer des clauses particulières à cet effet;**

**et ce, en vue d'éviter que les administrateurs désignés par la Ville ne se retrouvent dans une situation pouvant compromettre leur devoir de loyauté envers l'organisme qu'ils représentent.**

---

<sup>36</sup> RLRQ, chapitre P-44.1, articles 152 et 159.

**Réponses des unités d'affaires :****TECHNOPARC MONTRÉAL**

*Les lettres patentes actuelles prévoient que deux représentants de la Ville siègent à titre de membres du conseil d'administration alors que dans les faits une seule personne nommée par la Ville y siège à titre de membre. De plus, deux personnes agissent à titre d'observateurs de la Ville.*

*En fonction des orientations de la Ville, quant au statut de ses représentants siégeant au conseil d'administration, des modifications aux Règlements généraux ainsi qu'aux lettres patentes seront intégrées. Si nécessaire, un addenda considérant une modification à la clause relative à cette question dans le contrat de gestion sera proposé aux fins d'approbation par le comité de gouvernance et le conseil d'administration.*

*Notre objectif est de régler simultanément l'ensemble des modifications à apporter aux documents constitutifs de l'organisme, soient les Règlements généraux et les lettres patentes en accord avec la Ville. (**Échéancier prévu : novembre 2015**)*

**DIRECTION GÉNÉRALE**

*Comme mentionné dans le rapport, aucun fonctionnaire ne siège actuellement comme administrateur; ils ont le statut de membre observateur.*

*La Direction générale, collaborera à la mise en œuvre de cette recommandation en s'assurant qu'aucun fonctionnaire ne puisse éventuellement détenir un poste d'administrateur et qu'il ne puisse être qu'un observateur, comme actuellement*

*La Direction générale estime par ailleurs qu'il ne lui appartient pas de statuer sur la présence d'élus au sein des conseils d'administration et a informé le président du comité exécutif du contenu de la recommandation, pour considération. (**Échéancier prévu : novembre 2015**)*

**4.2.1.D. Recommandation**

**Nous recommandons à Technoparc Montréal de vérifier l'exactitude des renseignements enregistrés dans le registre des entreprises et d'apporter les correctifs nécessaires concernant la désignation des administrateurs et de leur fonction occupée afin de se conformer aux obligations stipulées dans la *Loi sur la publicité légale des entreprises*.**

## Réponse de l'unité d'affaires :

*La vérification de l'exactitude des renseignements enregistrés dans le registre des entreprises a été faite et les modifications nécessaires seront apportées dans les prochaines semaines.*

*Pour faire suite aux discussions avec la Ville concernant les noms et le statut de ses représentants au conseil d'administration, d'autres ajustements seront apportés le cas échéant. (Échéancier prévu : mai 2015)*

## 4.2.2. Respect des règles d'éthique et de déontologie

### 4.2.2.A. Contexte et constatations

Un administrateur doit, dans l'exercice de ses fonctions, agir avec prudence, loyauté et intégrité, et ce, dans les limites que lui imposent, entre autres, la loi, les lettres patentes, les règlements ainsi que les règles de l'organisme qu'il représente.

Dans cette optique, et avec l'intention d'encadrer les pratiques et les comportements de ses administrateurs, mais également de ses dirigeants et de ses employés, Technoparc Montréal s'est doté d'un code d'éthique et de déontologie (le code). Deux versions de ce code nous ont été remises au cours de nos travaux d'audit, soit :

- une version approuvée par le conseil d'administration de Technoparc Montréal au cours d'une séance tenue le 15 mars 2012;
- une seconde version modifiée quant à sa forme et à son contenu. Toutefois, cette autre version n'est aucunement datée et nous n'avons retracé aucune résolution concernant son approbation par le conseil d'administration de Technoparc Montréal. Seule une mention figure dans le procès-verbal du conseil d'administration du 20 juin 2013, selon laquelle le code existant mériterait d'être simplifié.

Ainsi, en vue d'évaluer le respect de l'application de ce cadre normatif, nous avons examiné les procès-verbaux disponibles au moment de nos travaux d'audit pour les années 2011 à 2014<sup>37</sup>. Nous avons également procédé, sur la base d'un échantillonnage, à l'examen des dépenses d'honoraires professionnels encourues de 2012 à 2014<sup>38</sup>. À l'issue de cet examen, trois situations concernant des administrateurs ont principalement attiré notre attention.

La première situation concerne le président du conseil d'administration. En effet, le procès-verbal de la séance du conseil d'administration tenue le 13 décembre 2012 révèle, sous la

---

<sup>37</sup> Le dernier procès-verbal examiné émane d'une séance du conseil d'administration de Technoparc Montréal tenue le 30 octobre 2014.

<sup>38</sup> Audit effectué jusqu'en octobre 2014.

rubrique « Varia », que le président du conseil souhaite élaborer les chartes pour le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers, ainsi que celles de nouveaux comités de surveillance<sup>39</sup> qui seraient mis en place au cours de l'année 2013. Il propose donc de dégager de son temps afin de s'assurer de la mise en place et du fonctionnement de ces comités et d'offrir un soutien actif dans le cadre de la mise en place du nouveau plan stratégique de Technoparc Montréal. La résolution à ce sujet dans le procès-verbal de cette séance stipule ce qui suit : « **Sur proposition dûment appuyée, il est résolu à l'unanimité d'approuver qu'un montant maximal de 25 000 \$ soit alloué à monsieur [X] à titre de consultant de TM [Technoparc Montréal] pour l'année 2013.** »

L'entente a par la suite été reconduite pour l'année 2014, alors qu'à la séance du 27 février 2014, au cours de laquelle le président était également présent, la résolution suivante figure dans le procès-verbal : « **Sur proposition dûment appuyée, il est résolu à l'unanimité d'approuver l'entente entre [la compagnie de gestion de monsieur X] et Technoparc Montréal pour un montant de 2 000 \$ par mois.** »

Nous reconnaissons qu'un OBNL peut accorder des contrats à certains de ses administrateurs lorsque les obligations de dénonciation adoptées par l'organisme et les obligations législatives concernant les situations de conflits d'intérêts ont été respectées par l'administrateur. Or, à notre avis, cette situation concernant l'administrateur principal de Technoparc Montréal nous amène à souligner les aspects suivants :

- Les informations obtenues révèlent qu'outre les discussions relatées dans les procès-verbaux, aucun contrat de services professionnels ayant pour but d'établir les modalités précises de la prestation de services attendus n'a été conclu entre le président et Technoparc Montréal pour 2013 et 2014. Les versements sous-jacents à l'entente ont été effectués au nom de la compagnie de gestion du président et comptabilisés au chapitre des honoraires professionnels de Technoparc Montréal.
- Les deux procès-verbaux concernés ne font aucunement état d'un retrait des délibérations de la part du président et d'une abstention de participer au vote sur le sujet. En effet, dans les deux cas, les procès-verbaux font plutôt ressortir que la proposition a été adoptée à l'unanimité, ce qui implique que le président a voté en faveur de son propre contrat. À notre avis, dans un souci d'une plus grande transparence à l'égard d'une situation pouvant, du moins en apparence, être assimilable à un conflit d'intérêts, le président aurait dû se retirer des délibérations et s'abstenir de voter. D'ailleurs, c'est

---

<sup>39</sup> Ces nouveaux comités sont le « comité de gouvernance et d'éthique » et le « comité des ressources humaines ».

exactement le comportement que préconise le code d'éthique et de déontologie de Technoparc Montréal, lequel indique ce qui suit :

- Selon l'article 5.9 du code approuvé en 2012 :

*... l'administrateur prend les moyens pour éviter de se placer en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent [...]*

---

*L'administrateur concerné s'abstient de participer à toute délibération et à toute décision portant sur une situation à propos de laquelle il se trouve en conflit d'intérêts. En particulier, il se retire de la séance pour la durée des délibérations et de la prise de décision relative à cette situation.*

- Selon l'article 3.4 « Contrat avec le Technoparc » du code révisé (non approuvé au moment de nos travaux) :

**Article 3.4.1**

*L'administrateur, le dirigeant ou l'employé qui est parti à un contrat avec le Technoparc ou une filiale [...] doit divulguer par écrit au président ou au président du conseil la nature et l'étendue de son intérêt.*

**Article 3.4.4**

*L'administrateur doit s'abstenir de délibérer et de voter sur toute question reliée à cet intérêt et éviter de tenter d'influencer la décision s'y rapportant. Il doit également se retirer de la réunion pour la durée des délibérations et du vote sur cette question.*

La deuxième situation vers laquelle notre attention s'est portée concerne également un administrateur du conseil de Technoparc Montréal, lequel est avocat. Au cours de l'examen des dépenses d'honoraires professionnels, nous avons repéré quelques factures payées en 2013 et en 2014 concernant un mandat confié au cabinet employant cet administrateur. Ces factures indiquent l'administrateur comme responsable du mandat alors que, pour la plupart de celles-ci, nous constatons que ce dernier a imputé quelques heures pour des travaux qu'il a réalisés lui-même. Bien que les sommes facturées ne soient pas importantes (environ 10 000 \$), il demeure que, sur le plan éthique, cette situation est discutable étant donné que nous n'avons pu retracer aucune évidence que cet administrateur aurait expressément signalé son intérêt et demandé que le fait soit consigné dans le procès-verbal des délibérations du conseil d'administration. En effet, une seule mention concernant ce mandat figure dans le procès-verbal de la séance du 18 avril 2013, alors qu'il y est mentionné ce qui suit : « *Le mandat de [la firme X] pour [...] est en cours et doit être approuvé par le conseil d'administration.* »

Nous estimons que les mesures nécessaires devaient être prises pour agir en conformité avec le code d'éthique et de déontologie de Technoparc Montréal, et pour que l'ensemble des faits sous-jacents à cette situation, concernant un administrateur, soit consigné dans les procès-verbaux.

Finalement, la troisième situation concerne le PDG de Technoparc Montréal, lequel, rappelons-le, est également un administrateur du conseil d'administration conformément aux lettres patentes de Technoparc Montréal. Nous avons constaté que le contrat de travail du PDG prévoyait, depuis son embauche en 2007 jusqu'en 2013, qu'il recevrait des commissions sur le prix de vente net des terrains appartenant à Technoparc Montréal. À partir de 2014, bien que cet avantage ait été retiré de son contrat de travail et remplacé par une prime, il demeure que l'évaluation annuelle du PDG comprend notamment un objectif de rendement relatif au seuil monétaire de terrains devant être vendus annuellement. Cela dit, le problème perçu ne vient pas nécessairement du fait que le PDG est également administrateur, mais plutôt du fait qu'à la lecture des procès-verbaux, nous ne retrouvons aucune évidence qu'il se soit retiré des réunions du conseil pour la durée des délibérations et qu'il se soit abstenu de voter lorsque le sujet traité visait l'approbation de la vente d'un terrain. Force est de constater que les règles d'éthique et de déontologie préconisées par Technoparc Montréal n'ont, une fois de plus, pas été appliquées.

Pour terminer, nous avons noté que le code d'éthique et de déontologie, approuvé par le conseil d'administration de Technoparc Montréal en mars 2012, prévoit à la section 5.10 qu'une déclaration intitulée « Déclaration relative aux conflits d'intérêts chez les membres du conseil d'administration de Technoparc Montréal » doit être remplie et remise au président du conseil au moment où la personne entre en fonction. Or, à la lumière des informations obtenues des personnes rencontrées au sein de Technoparc Montréal, il appert qu'aucun administrateur n'a rempli une telle déclaration.

À la lumière de ces faits constatés, nous sommes d'avis que des mesures correctives devront être apportées afin que les interventions des administrateurs s'effectuent en conformité avec les règles d'éthique et de déontologie en vigueur.

#### 4.2.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal d'apporter les correctifs qui s'imposent afin de s'assurer que les interventions des administrateurs concernant leurs intérêts personnels ou d'affaires s'effectuent dans le respect des règles d'éthique et de déontologie en vigueur au sein de l'organisme.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Le code d'éthique et de déontologie a été revu et approuvé par le conseil d'administration lors de sa séance du 25 février 2015 et est en vigueur.*

*Les membres du conseil d'administration ont également signé un engagement à respecter ce code d'éthique et de déontologie.*

*Dans le futur, nous documenterons mieux les procès-verbaux en ce qui concerne les questions d'apparence et de conflits d'intérêts possibles de la part des membres du conseil, notamment en faisant état des interventions, des actions (p. ex. du retrait) et des déclarations de ceux-ci en cette matière, et afin de s'assurer que nos procès-verbaux reflètent les engagements des membres à l'égard des questions d'éthique et de déontologie. (Échéancier prévu : mai 2015)*

**4.2.2.C. Recommandation**

**Nous recommandons à Technoparc Montréal de bonifier la documentation des procès-verbaux du conseil d'administration afin d'accroître la transparence des décisions prises, notamment lorsque celles-ci concernent un de ses administrateurs.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*La rédaction des procès-verbaux a déjà été améliorée et sera renforcée afin de mieux documenter les questions ou les dossiers abordés notamment en ce qui concerne les questions d'octroi de contrat et de la vente de terrain. (Échéancier prévu : mai 2015)*

### 4.2.3. Conformité de la composition des comités de surveillance

**4.2.3.A. Contexte et constatations**

Comme mentionné précédemment, outre le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers qui existait déjà, deux autres comités de surveillance ont été institués en 2013 à l'instigation du président du conseil d'administration de Technoparc Montréal, soit le comité de gouvernance et d'éthique et le comité des ressources humaines.

Le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers a notamment pour mandat et fonction d'examiner des aspects tels que le budget de fonctionnement annuel, les états financiers audités, les transactions immobilières et les risques afférents. Pour sa part, le comité de gouvernance et d'éthique a des fonctions liées, entre autres, à l'élaboration des règles de gouvernance et d'éthique pour la conduite des affaires de Technoparc Montréal, à la création des profils de compétence et d'expérience pour la nomination des membres du conseil d'administration, ou encore à l'établissement de critères pour l'évaluation du

fonctionnement du conseil. Quant au comité des ressources humaines, il a notamment pour fonction de recommander au conseil d'administration l'approbation des politiques concernant les ressources humaines, de proposer les objectifs de rendement et de performance ainsi que les critères d'évaluation du PDG, et de faire les recommandations au conseil d'administration concernant la rémunération de celui-ci.

Concurremment, chacun de ces comités devait être doté d'une charte visant à circonscrire leur mandat respectif, mais également les aspects liés à la composition des comités ainsi qu'à leur mode de fonctionnement (p. ex. le nombre de membres, le nombre de rencontres par année, la transmission des avis de convocation, le quorum). Chacune des chartes élaborées devait ensuite être soumise au conseil d'administration de Technoparc Montréal aux fins d'approbation.

Ces précisions étant apportées, nos travaux d'audit ont, dans un premier temps, consisté à nous enquerir de l'existence desdites chartes et de leur approbation par le conseil d'administration de Technoparc Montréal. Dans un deuxième temps, nous avons examiné le respect de leurs dispositions relativement à la composition du comité et à leur mode de fonctionnement respectif concernant, notamment, le nombre de réunions tenues par rapport à celles prévues.

D'entrée de jeu, nous constatons que les deux nouveaux comités prévus, soit le comité de gouvernance et d'éthique ainsi que le comité des ressources humaines, ont effectivement été créés et sont devenus fonctionnels en 2013. De plus, au cours de cette même année, une charte a été élaborée pour chacun des comités de surveillance, y compris le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers.

La charte du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers ainsi que celle du comité des ressources humaines ont été l'objet d'une approbation par le conseil d'administration de Technoparc Montréal le 13 octobre 2013 et le 20 juin 2013 respectivement. Par contre, la charte du comité de gouvernance et d'éthique était à l'état de projet et n'avait toujours pas été approuvée par le conseil d'administration de Technoparc Montréal au moment de nos travaux d'audit en octobre 2014.

Par ailleurs, les résultats de notre examen du respect des dispositions des chartes des comités de surveillance, pour l'année 2013 et les 10 premiers mois de 2014, concernant la composition des comités et le nombre de réunions tenues par rapport à celles prévues révèlent ce qui suit :

- Aucune anomalie n'a été décelée concernant le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers, lequel fonctionne comme décrit dans sa charte;

- La charte du comité de gouvernance et d'éthique étant à l'état de projet et n'étant pas approuvée par le conseil d'administration de Technoparc Montréal, il s'avérait donc difficile de corroborer avec certitude le respect des dispositions. Néanmoins, nous avons pu constater que très peu de réunions se sont tenues en 2013 et en 2014. En effet, alors que le projet de charte prévoyait quatre réunions par année, nous avons obtenu les procès-verbaux de deux séances tenues en 2013 et d'une seule au cours des 10 premiers mois de 2014. Nous constatons donc que ce comité n'est pas très actif, et que des efforts devront encore être investis afin de consolider le mandat et le fonctionnement de celui-ci;
- Quant au comité des ressources humaines, il appert qu'il n'est pas pleinement opérationnel compte tenu du fonctionnement décrit dans sa charte. En effet, les faits suivants ont été constatés :
  - La charte prévoit que le comité doit être composé d'au moins trois membres indépendants nommés par le conseil d'administration de Technoparc Montréal. Au moment de nos travaux, seules deux personnes formaient ce comité. De plus, les membres de ce comité ont changé depuis sa création en début d'année 2013 et nous n'avons retracé aucune nouvelle résolution du conseil d'administration visant à approuver la nomination du président et de l'autre membre formant actuellement ce comité,
  - Selon la charte, des réunions doivent être tenues au moins quatre fois par année. Or, une seule rencontre s'est tenue en 2013<sup>40</sup> et une seule autre au cours des 10 premiers mois de l'année 2014<sup>41</sup>,
  - La charte prévoit à l'article 3.7 ce qui suit : « *Les discussions du Comité portant sur les critères d'évaluation et sur l'évaluation du président-directeur général et des dirigeants de la Société [Technoparc Montréal] se tiennent à huis clos hors de la présence du secrétaire du Comité, du président-directeur général ou de tout autre employé de la Société.* » Or, nous constatons autant pour le procès-verbal de la séance tenue en 2013 que pour celui de la séance tenue en 2014 qu'il n'y a aucune mention du retrait du PDG, lequel était présent au cours de ces réunions à titre de membre invité et agissait comme secrétaire. Qui plus est, nous constatons que les procès-verbaux ne sont pas toujours signés.

Par l'instauration de ces comités de surveillance, nous constatons que Technoparc Montréal s'est doté de mécanismes de gouvernance devant lui permettre d'assurer un suivi plus serré de la bonne marche des affaires et du respect de ses orientations, afin que cela puisse servir d'appui à une prise de décision éclairée de la part des membres du conseil d'administration. Par conséquent, si l'intention de Technoparc Montréal est de maintenir la structure de

---

<sup>40</sup> Réunion tenue le 8 mai 2013.

<sup>41</sup> Réunion tenue le 7 février 2014.

gouvernance déployée, nous croyons que les règles établies quant à la composition et au fonctionnement des comités de surveillance se doivent d'être formellement adoptées et appliquées conformément aux spécifications de leur charte respective, afin que ces derniers puissent être pleinement opérationnels.

#### 4.2.3.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, afin de rendre les deux nouveaux comités de surveillance instaurés pleinement opérationnels, de prendre les dispositions requises pour :**

- **en arriver à un consensus relativement au contenu de la charte de gouvernance et d'éthique et pour obtenir l'approbation formelle du conseil d'administration;**
- **s'assurer de l'application conforme des dispositions prévues dans chacune de leur charte respective.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La charte du comité de gouvernance a été approuvée lors du conseil d'administration du 25 février 2015. Les dispositions respectives des chartes des trois comités (gouvernance et éthique, ressources humaines et vérification et gestion des risques immobiliers) sont en conséquence appliquées.*

*À la lumière des observations faites par le vérificateur général, des ajustements seront proposés pour chacune des chartes en vigueur et approuvés par le conseil d'administration d'avril 2015. (Échéancier prévu : août 2015)*

### 4.3. Règles de régie interne pour l'approbation des dépenses

Afin d'apprécier la mesure avec laquelle Technoparc Montréal utilise judicieusement les fonds publics qui lui sont confiés, nos travaux d'audit ont été orientés vers l'examen de certaines dépenses et des règles de régie interne leur étant associées. Pour ce faire, nous avons demandé d'obtenir l'ensemble des encadrements et des directives en vigueur au sein de Technoparc Montréal. Le PDG nous a alors remis un document intitulé « Principales procédures administratives en vigueur à Technoparc Montréal », lequel s'avère en fait être une description sommaire du processus instauré concernant, notamment, le choix des fournisseurs, l'approbation des dépenses du personnel ainsi que le paiement des factures et l'émission des chèques.

Nous remarquons d'entrée de jeu que le document en question a été produit peu de temps avant le début de nos travaux d'audit, soit en septembre 2014, et qu'il n'a pas fait l'objet d'une approbation du conseil d'administration. En effet, notre examen des procès-verbaux pour les

années 2011 à 2014 n'a pas permis d'obtenir l'évidence d'une quelconque approbation en ce sens. De plus, selon les renseignements obtenus du PDG, aucune politique administrative officielle n'a fait l'objet d'une approbation par le conseil d'administration au cours des années antérieures à 2011. Or, dans un contexte où une part importante des fonds requis par Technoparc Montréal pour assurer la poursuite de ses activités courantes proviennent de deniers publics, nous sommes d'avis que des règles de régie interne visant à assurer un contrôle plus serré de la gestion des opérations devraient faire l'objet d'un cadre formel approuvé par le conseil d'administration de l'organisme.

Dans les circonstances, nous avons néanmoins examiné la mise en application du processus administratif décrit dans le document<sup>42</sup> remis par le PDG. Plus spécifiquement, nous avons dans un premier temps procédé, sur la base d'un échantillonnage, à l'examen des dépenses encourues par le personnel de Technoparc Montréal, à leur approbation ainsi qu'à l'adéquation des pièces justificatives soumises aux fins d'approbation (voir la section 4.3.1). Dans un second temps, nous avons procédé à l'examen du processus d'adjudication des contrats (voir la section 4.3.2) et nous avons ensuite examiné le contrat de travail du PDG (voir la section 4.3.3).

### 4.3.1. Dépenses du personnel

#### 4.3.1.A. Contexte et constatations

Dans le document décrivant les procédures administratives en vigueur à Technoparc Montréal, il est indiqué sous la rubrique intitulée « Pré-approbation des dépenses du personnel » ce qui suit : « *Les dépenses hors-normes ou reliées à une activité ponctuelle (déplacement de 250 \$ ou plus ou à l'étranger, participations à un salon, conférence ou congrès) doivent être pré-approuvées par le président<sup>43</sup> ou le vice-président, finance.* »

De plus, la rubrique intitulée « Approbation des dépenses du personnel par le supérieur » mentionne ce qui suit : « *Approbation par le supérieur immédiat (président ou vice-président, finance) des frais de déplacement, de représentation, de voyage, de participation à une activité de formation, salon, conférence ou congrès, au Québec ou à l'étranger. Dans le cas du PDG, le président du comité de vérification autorise le remboursement des dépenses précédentes.* »

Quant aux autres administrateurs de Technoparc Montréal, nous constatons que le document est muet quant à l'approbation des dépenses qu'ils encourent.

---

<sup>42</sup> Document intitulé « Principales procédures administratives en vigueur à Technoparc Montréal ».

<sup>43</sup> Selon les informations obtenues, il s'agit du PDG de Technoparc Montréal.

Ces précisions étant apportées, afin d'examiner dans quelle mesure les procédures décrites se reflètent dans les opérations de Technoparc Montréal, nous avons examiné, pour les années 2012, 2013 et les 10 premiers mois de 2014, les rapports de dépenses soumis et remboursés à quatre personnes, soit le PDG, le vice-président finances et deux directeurs. Pour chacun des rapports de dépenses soumis, nous avons plus spécifiquement recherché l'évidence d'une approbation obtenue conformément au processus décrit, vérifié l'exactitude des remboursements effectués et examiné l'adéquation des pièces justificatives fournies.

Ainsi, le document décrivant les procédures administratives en vigueur à Technoparc Montréal indique que les remboursements de dépenses doivent être approuvés comme le présente le tableau 1.

**Tableau 1 – Approbation des dépenses du personnel**

Dépenses soumises par	Dépenses approuvées par
Le PDG	Le président du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers
Le vice-président finances	Le PDG
Les directeurs	Le PDG ou le vice-président finances

L'examen des rapports de dépenses concernant les quatre personnes sélectionnées révèle qu'au total 223 rapports de dépenses ont été soumis par ces dernières au cours des trois années<sup>44</sup> faisant l'objet de la période auditée. Pour 32 des 223 rapports soumis (14,3 %), nous n'avons pas retracé l'évidence d'une approbation. Ces rapports de dépenses concernaient le PDG (29 rapports) et le vice-président finances (3 rapports). Par ailleurs, nous avons constaté que 10 rapports de dépenses parmi les 223 examinés (4,5 %) ont été approuvés par une personne autre que celles désignées dans le processus administratif décrit. Dans les 10 cas, il s'agissait de rapports de dépenses soumis par le PDG. Ces rapports de dépenses ont été approuvés par le vice-président finances plutôt que par le président du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers, comme décrit dans le tableau 1.

Nous avons également constaté que les rapports de dépenses n'étaient pas toujours systématiquement datés par le demandeur et/ou l'approbateur. En effet, nous avons, dans certains cas, constaté que les demandeurs n'indiquaient pas sur le rapport la date à laquelle ils l'avaient rempli. Quant à la date de l'approbation, nous avons remarqué que les formulaires de réclamation utilisés en 2012 et en 2013 ne prévoyaient pas d'espace pour que l'approbateur inscrive la date à laquelle l'approbation avait été consentie. Bien que le format

<sup>44</sup> 2012, 2013 et les 10 premiers mois de 2014.

du formulaire ait été modifié au cours de l'année 2014 pour permettre que les dates de la demande de remboursement par le demandeur et de l'approbation par l'approbateur soient inscrites, notre examen a néanmoins permis de constater que ces informations n'étaient pas toujours systématiquement indiquées.

En ce qui concerne les rapports de dépenses soumis par le vice-président finances, au nombre de 35 parmi les 223 examinés, nous constatons que 21 chèques ont été émis par Technoparc Montréal afin d'en effectuer le remboursement (certains rapports de dépenses ayant été regroupés aux fins du paiement). Or, pour 10<sup>45</sup> de ces 21 chèques émis, nous avons remarqué que la date d'émission était antérieure à celle de l'approbation par le PDG de la majorité des rapports de dépenses sous-jacents. Or, un concept fondamental en matière de contrôle interne commande qu'aucun chèque ne soit émis ni qu'aucune transaction ne soit comptabilisée avant que le remboursement n'ait été approuvé. À notre avis, ce constat fait clairement ressortir un problème lié à l'exécution de tâches incompatibles de la part du vice-président finances. En effet, ce dernier assume les responsabilités liées à l'examen et à l'approbation des dépenses du personnel et d'autres types de dépenses ne dépassant pas un seuil de 10 000 \$, à l'enregistrement des transactions dans les livres comptables et à la préparation des chèques. Nous constatons même qu'il est l'un des principaux signataires des chèques, parmi les deux requis.

De surcroît, un examen de l'ensemble des chèques compensés pour les années 2012, 2013 et les 10 premiers mois de 2014 nous a permis de retracer 13 chèques pour lesquels il manquait au moins la signature d'un des signataires autorisés. Précisons que les chèques requièrent la signature de deux signataires autorisés. De plus, nous avons constaté que l'un de ces 13 chèques n'avait pas été signé (aucune des deux signatures requises), alors qu'étonnamment celui-ci a été compensé auprès de l'institution financière concernée. Un des 13 chèques n'a été signé que par le PDG, alors que les 11 autres chèques présentant une signature ont uniquement été signés par le vice-président finances. Mentionnons que le montant de ces 13 chèques variait entre 52 \$ et 41 752 \$, pour une somme totale de plus de 70 000 \$. Ce n'est qu'en septembre 2014 que les procès-verbaux de Technoparc Montréal ont fait état d'une résolution<sup>46</sup> adoptée par les administrateurs concernant la désignation des personnes pouvant procéder à la signature des chèques, soit le PDG, le vice-président finances et deux administrateurs. Selon les informations obtenues du PDG, il appert qu'antérieurement aucune résolution n'aurait été prise à cet effet. Néanmoins, pour la période audité, nous pouvons affirmer à la lumière de l'examen effectué que les signataires usuels des chèques sont le PDG et le vice-président finances.

---

<sup>45</sup> Il est à noter que les 10 chèques ont servi à rembourser 14 des 35 rapports de dépenses.

<sup>46</sup> Procès-verbal d'une séance du conseil d'administration tenue le 11 septembre 2014.

Bien que l'objectif ne soit pas de mettre en cause l'intégrité de la personne agissant à titre de vice-président finances, il demeure que l'accomplissement de tâches incompatibles augmente les risques que des erreurs soient camouflées ou que des irrégularités ne soient pas détectées au moment opportun. Or, dans un souci d'assurer un contrôle interne plus étanche favorisant, notamment, la protection des biens ainsi que la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles de Technoparc Montréal, nous sommes d'avis que des mesures devront être prises afin qu'une seule personne ne puisse pas accomplir l'ensemble des tâches du processus opérationnel menant ultimement à la délivrance des chèques par Technoparc Montréal.

Dans un autre ordre d'idées, notre audit a également consisté à examiner l'exactitude des remboursements de dépenses effectués. Nous avons alors relevé six cas parmi les 223 (2,7 %) rapports de dépenses examinés dont le montant remboursé par Technoparc Montréal ne correspondait pas exactement à celui qui aurait dû l'être. Dans cinq cas sur six (83,3 %), l'écart constaté était attribuable à une formule de calcul erronée dans le formulaire électronique du rapport de dépenses concernant le calcul de la taxe de vente. Pour ce qui est du sixième cas, nous avons constaté que le montant réclamé à titre de frais de déplacement (pour du kilométrage) était erroné. Bien que l'importance monétaire de ces erreurs détectées soit somme toute négligeable<sup>47</sup>, ces constats sèment néanmoins un doute quant à l'étanchéité des contrôles internes instaurés, d'autant plus que lesdits rapports portaient tous, l'évidence d'une approbation conforme.

Finalement, bien que la description des procédures administratives en vigueur à Technoparc Montréal ne mentionne aucune exigence précise concernant les spécifications particulières des pièces justificatives devant être soumises par le personnel aux fins d'un remboursement de dépenses, nous avons tout de même examiné cet aspect en nous appuyant sur les bonnes pratiques en la matière.

Les résultats de notre examen des pièces justificatives concernant les 223 rapports de dépenses présentés en 2012, en 2013 et au cours des 10 premiers mois de 2014 par les quatre personnes de notre échantillon<sup>48</sup> sont présentés dans le tableau 2.

---

<sup>47</sup> Les erreurs détectées ont totalisé près de 200 \$.

<sup>48</sup> Rappelons que notre échantillon était constitué comme suit : le PDG, le vice-président finances et deux directeurs.

**Tableau 2 – Examen des pièces justificatives soumises aux fins d'un remboursement de dépenses**

Qualité des pièces justificatives soumises	2012	2013	2014 <sup>[a]</sup>	N <sup>bre</sup> total de rapports de dépenses examinés
Adéquate	54 (73 %)	61 (68 %)	36 (61 %)	151 (68 %)
Inadéquate ou manquante	20 (27 %)	29 (32 %)	23 (39 %)	72 (32 %)
<b>N<sup>bre</sup> total de rapports de dépenses examinés</b>	<b>74 (100 %)</b>	<b>90 (100 %)</b>	<b>59 (100 %)</b>	<b>223 (100 %)</b>

<sup>[a]</sup> Pour les mois de janvier à octobre inclusivement.

Nous avons donc relevé 72 rapports de dépenses parmi les 223 (32 %) examinés, pour lesquels il y avait au moins une pièce justificative inadéquate ou manquante, pour un total de 83 pièces justificatives réparties selon les catégories figurant dans le tableau 3.

**Tableau 3 – Répartition des pièces justificatives inadéquates ou manquantes par catégorie**

Catégorie	N <sup>bre</sup> de pièces justificatives concernées	Pourcentage
États de compte de carte de crédit	37	45 %
Relevés de transaction de cartes de crédit ou de débit <sup>[a]</sup>	23	28 %
Relevés de paiement électronique	9	11 %
Formulaires de kilométrage non signés et/ou non remplis	8	9 %
Factures manquantes ou partielles	6	7 %
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>100 %</b>

<sup>[a]</sup> À noter que les relevés de transaction soumis pour remboursement concernaient, dans tous les cas, des frais de repas réclamés à titre de frais de représentation.

Selon les bonnes pratiques régissant l'exercice d'un contrôle interne rigoureux, il est de mise d'exiger que toutes dépenses réclamées soient dûment accompagnées d'une pièce justificative permettant d'attester de la réalité et de l'exactitude des transactions effectuées. De plus, les pièces justificatives présentées se doivent d'être des documents sources originaux suffisamment détaillés tels qu'une facture, pour qu'il soit possible de corroborer, notamment, que les frais réclamés sont justifiés et admissibles à un remboursement par l'organisme. Dans cette optique, les états de compte de cartes de crédit, les relevés de transactions de cartes de crédit ou de débit ainsi que les relevés de paiement effectué électroniquement ne représentent pas des pièces justificatives acceptables aux fins de l'approbation d'un remboursement. En effet, puisque ces documents sous-entendent tous

qu'une facture originale a été émise, en acceptant le remboursement sur la base de ces documents, Technoparc Montréal s'expose au risque de payer des dépenses en double advenant le cas où la facture originale serait ultérieurement soumise au moyen d'un autre rapport de dépenses sans que cela soit détecté. Mentionnons toutefois que nos travaux d'audit n'ont pas permis de constater la concrétisation d'un tel risque inhérent.

C'est pourquoi nous croyons qu'en vue de fixer des balises claires et d'assurer une gestion transparente et rigoureuse en matière de remboursement de dépenses encourues par le personnel et les administrateurs, il aurait été opportun que Technoparc Montréal se dote d'encadrements officiels formellement approuvés établissant la nature des dépenses admissibles à un remboursement et les pièces justificatives requises, ainsi que les limites monétaires et les circonstances dans lesquelles des dépenses peuvent être l'objet d'un remboursement par Technoparc Montréal.

Nous concluons à la nécessité pour Technoparc Montréal de revoir ses pratiques et d'instaurer promptement les mesures correctives qui s'imposent en vue de resserrer les contrôles internes.

#### 4.3.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, en vue de rendre les contrôles internes plus étanches et de favoriser une gestion des opérations plus transparente, de revoir ses pratiques administratives et d'instaurer les mesures correctives qui s'imposent en se dotant d'encadrements approuvés par le conseil d'administration pour tous les aspects relatifs :**

- **aux règles de délégation de pouvoirs pour l'approbation des dépenses;**
- **au remboursement des dépenses admissibles pour le personnel et les administrateurs.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La politique-cadre de délégation de pouvoirs pour l'approbation des dépenses existe déjà et sera mise à jour, incluant la liste des dépenses admissibles et les pièces justificatives afférentes nécessaires. Cette politique sera approuvée par le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers et soumise au conseil d'administration.*

*Depuis janvier 2015, Technoparc Montréal a revu les éléments de documentation (pièces justificatives requises) en vue d'un remboursement d'une dépense en conformité avec les exigences du vérificateur général. (Échéancier prévu : mai 2015)*

#### 4.3.1.C. Recommandation

**Nous recommandons également à Technoparc Montréal, en vue de resserrer le contrôle interne relativement à la protection des biens ainsi qu'à la fiabilité et à l'intégrité des informations financières, de prendre les dispositions nécessaires pour assurer une séparation adéquate des fonctions incompatibles, de sorte que l'ensemble des tâches du processus opérationnel menant à la délivrance des chèques ne puisse pas être confié aux mains d'une seule personne.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Une analyse des processus ainsi que des pouvoirs de signature sera effectuée et des recommandations seront transmises pour approbation par le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers et le conseil d'administration.*

*Malgré la petite taille de l'organisme, nous réviserons la structure opérationnelle des activités de gestion afin de nous assurer d'une séparation des fonctions incompatibles en matière de gestion (p. ex. l'approbation des dépenses et l'émission des chèques). (Échéancier prévu : mai 2015)*

### 4.3.2. Adjudication des contrats

#### 4.3.2.A. Contexte et constatations

Bien que Technoparc Montréal soit un OBNL à qui la Ville accorde une contribution financière annuellement et que cet organisme soit inclus dans le périmètre comptable aux fins de consolidation des états financiers de la Ville, il n'est cependant pas considéré comme une société paramunicipale. En effet, à son origine cet organisme n'a pas été créé en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal*, mais plutôt en vertu d'une loi spéciale, la *Loi concernant la Ville de Saint-Laurent*, applicable à l'arrondissement de Saint-Laurent avant la fusion municipale en 2002. Cet état de fait a pour conséquence que Technoparc Montréal n'est pas assujéti aux règles applicables à la Ville en matière d'adjudication de contrats, en l'occurrence celles prévues dans l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*<sup>49</sup>.

Dans ces circonstances, Technoparc Montréal doit se doter de son propre cadre de fonctionnement. À la lumière des informations figurant dans le document intitulé « Principales procédures administratives en vigueur à Technoparc Montréal » et des renseignements supplémentaires obtenus, il appert qu'aucun contrat n'est adjudgé à la suite d'un appel d'offres public. Selon leur importance monétaire, les contrats sont adjudgés de gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation d'au moins trois fournisseurs. Nous n'avons toutefois retracé

---

<sup>49</sup> RLRQ, chapitre C-19.

aucune évidence que ce mode de fonctionnement avait été formellement approuvé par le conseil d'administration de Technoparc Montréal.

En fonction des informations obtenues, le mode de fonctionnement préconisé se résume tel que présenté dans le tableau 4.

**Tableau 4 – Mode d'adjudication des contrats et délégation de pouvoirs pour l'approbation des dépenses**

Seuil monétaire	Approbation de la dépense (niveau hiérarchique)	Soumission obligatoire <sup>[c]</sup>
Moins de 250 \$	Employé	Non
250 \$ à 999 \$	Directeur de projet	Non
1 000 \$ à 9 999 \$	Vice-président finances	Non
10 000 \$ à 24 999 \$ <sup>[a]</sup>	PDG	<b>Oui</b>
25 000 \$ et plus <sup>[b]</sup>	Conseil d'administration	<b>Oui</b>

<sup>[a]</sup> Sauf si décidé autrement par le PDG.

<sup>[b]</sup> Sauf si décidé autrement par le conseil d'administration pour des raisons d'efficacité, de qualité des fournisseurs ou d'économie de coûts.

<sup>[c]</sup> Soumission obligatoire nécessitant l'invitation d'au moins trois fournisseurs.

Afin d'apprécier dans quelle mesure le mode de fonctionnement préconisé était appliqué, nous avons, à la suite d'un examen des postes de dépenses, procédé à la sélection aléatoire de trois contrats pour chacun des exercices financiers visés par notre audit<sup>50</sup>, pour un total de neuf contrats. Parmi notre échantillon, alors que cinq des neuf contrats pouvaient être adjugés de gré à gré, les quatre autres se devaient d'avoir fait l'objet d'un appel d'offres sur invitation conformément au fonctionnement prévu, puisque les montants afférents se situaient dans la strate de 10 000 \$ à 24 999 \$.

L'examen des documents appuyant ces quatre contrats nous a permis de constater qu'un seul d'entre eux avait été l'objet d'un appel d'offres sur invitation comme prescrit. Pour ce contrat, même si le mode d'adjudication correspondait à la procédure préconisée, nous n'avons néanmoins retracé aucune documentation démontrant l'analyse des propositions reçues et du choix de l'adjudicataire retenu.

Quant aux trois autres cas, l'adjudication du contrat s'est plutôt effectuée de gré à gré puisque, de l'avis du PDG, il s'avérait plus approprié de procéder ainsi, ce qui est d'ailleurs permis selon le mode de fonctionnement décrit précédemment. Ici encore, aucune documentation justifiant les raisons ayant motivé la décision de déroger au mode

<sup>50</sup> 2012, 2013 et les 10 premiers mois de 2014.

d'adjudication prescrit n'a été retracée. Mentionnons toutefois que les quatre contrats sélectionnés ont fait l'objet d'une approbation en bonne et due forme par le PDG.

À notre avis, dans un souci d'assurer une gestion transparente des décisions prises, compte tenu des deniers publics dont l'organisme dispose, il serait approprié que Technoparc Montréal se dote d'une politique d'approvisionnement approuvée par son conseil d'administration, laquelle, en plus d'établir les règles de sollicitation, de sélection et d'approbation, devrait prévoir l'obligation de justifier et de documenter le mode d'adjudication, l'analyse des propositions et le choix du fournisseur retenu.

#### 4.3.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, dans un souci d'une plus grande transparence des décisions prises et d'équité envers les fournisseurs, de se doter d'une politique d'approvisionnement formellement approuvée par son conseil d'administration prévoyant, entre autres :**

- **les règles de sollicitation, de sélection et d'approbation;**
- **l'obligation de justifier et de documenter le mode d'adjudication, l'analyse des propositions et le choix du fournisseur retenu.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Actuellement, il existe des règles d'approbation des dépenses qui sont respectées par l'ensemble du personnel. Il en est de même en ce qui concerne les modalités d'adjudication des contrats en fonction de leur valeur (- 25 000 \$ et + de 25 000 \$). Dans ce dernier cas, au moins trois fournisseurs doivent être sollicités et une grille de pondération tient compte du prix, de l'expertise et de l'expérience pour les services professionnels et seulement du prix pour un produit comparable.*

*Quoi qu'il en soit, nous bonifierons notre procédure d'approvisionnement par la mise à jour d'une politique qui précisera la procédure, les règles et la documentation relative à cette politique. Celle-ci sera ensuite approuvée par le comité de gouvernance et soumise au conseil d'administration. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

### 4.3.3. Contrat de travail du président-directeur général

#### 4.3.3.A. Contexte et constatations

Un contrat de travail approuvé par le conseil d'administration est conclu annuellement entre Technoparc Montréal et le PDG en vue de fixer ses conditions de travail. À cet égard, pour

la période audité<sup>51</sup>, nos travaux d'audit ont consisté à examiner les éléments constituant la rémunération accordée.

Ainsi, l'examen du contrat de travail en vigueur pour 2012 et 2013 nous permet de constater qu'outre un salaire de base, la rémunération prévue incluait l'attribution d'autres avantages dont, entre autres, le versement par Technoparc Montréal :

- d'une commission sur la vente des terrains appartenant à Technoparc Montréal;
- d'une allocation automobile de 1 250 \$ par mois, en plus du remboursement des frais d'opérations et d'utilisation de son automobile liés à l'exercice de ses fonctions.

Pour l'année 2014, nous remarquons que les éléments du contrat de travail du PDG sont essentiellement les mêmes, à l'exception des deux modifications suivantes :

- La clause relative aux commissions sur la vente de terrains a été retirée pour être remplacée par l'octroi d'une prime à être établie à la suite de l'évaluation du PDG<sup>52</sup>;
- La clause concernant l'allocation automobile a été modifiée pour que dorénavant les frais de location, d'opération et d'utilisation de son automobile liés à l'exercice de ses fonctions soient inclus dans l'allocation de base de 1 250 \$ par mois.

Bien que la clause relative au versement d'une commission sur la vente de terrains ait été retirée du contrat de travail pour l'année 2014, nous constatons néanmoins que, pour les années 2012 et 2013, l'existence de cette clause aura permis au PDG d'encaisser des commissions totalisant respectivement 29 998 \$ et 97 325 \$. Considérant que le salaire annuel de base du PDG atteignait un peu plus de 200 000 \$ au cours de ces deux années, l'ajout de ces commissions, sans compter les autres avantages consentis, nous paraît pour le moins discutable dans le contexte d'un OBNL largement subventionné par la Ville.

De plus, nous constatons que l'attribution d'une allocation automobile (1 250 \$ par mois, soit 15 000 \$ par année) aura permis au PDG de recevoir un remboursement en 2012, en 2013 et en 2014 de 20 914 \$, de 18 901 \$ et de 15 000 \$ respectivement. Les versements de 2012 et de 2013 sont plus élevés étant donné que le contrat de travail prévoyait que le PDG pouvait, en sus de l'allocation de base, se faire rembourser les frais d'opération et d'utilisation de son automobile. Bien qu'à compter de 2014 Technoparc Montréal ait restreint à 15 000 \$ par année le montant maximal de l'allocation automobile payable au PDG, il demeure que cet avantage nous paraît fort généreux comparativement aux encadrements administratifs en vigueur à la Ville en cette matière. En effet, la Ville autorise, selon le cas, le versement d'une allocation automobile maximale de 3 372 \$ par année. En ce sens, nous croyons que

<sup>51</sup> 2012, 2013 et les 10 premiers mois de 2014.

<sup>52</sup> Au moment de nos travaux en octobre 2014, le montant de cette prime attribuée au PDG n'était pas encore connu.

Technoparc Montréal aurait avantage à réviser ses façons de faire et à se doter d'un encadrement administratif régissant le versement des allocations automobiles et des autres frais de déplacement remboursables. Cet encadrement pourrait prendre appui sur une analyse comparative des pratiques du milieu et de celles en vigueur à la Ville.

#### 4.3.3.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, dans un souci d'une utilisation responsable des fonds publics, d'entreprendre les démarches nécessaires pour se doter d'un encadrement administratif régissant les avantages accordés à son personnel, lequel prendra appui sur une analyse comparative des pratiques du milieu et de celles en vigueur à la Ville.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La politique salariale de Technoparc Montréal repose sur une étude indépendante de 2009 effectuée par le Groupe Aon pour le compte du Regroupement des organismes de développement économique du Québec. Le cadre salarial et les avantages sociaux en vigueur à Technoparc Montréal respectent l'essentiel des paramètres de cette étude et son comparable à l'industrie.*

*Le comité des ressources humaines reverra les éléments de la politique salariale et le cadre normatif pour l'ensemble des employés de Technoparc Montréal, en relation avec les organismes comparables et ce qui est offert à la Ville. Dans ce contexte, nous obtiendrons des données afin de proposer un ajustement des conditions du personnel. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

## 4.4. Ventes de terrains

Technoparc Montréal possède un inventaire de terrains sur le campus Saint-Laurent. Au moment de notre audit, 26 %<sup>53</sup> de la superficie totale du campus répartie sur 18 lots était invendue. L'annexe 6.2 présente une carte de Technoparc Montréal illustrant les terrains vendus au cours des années 2012 à 2014, ainsi que ceux toujours disponibles à la vente.

Le tableau 5 présente quant à lui certaines données relatives aux ventes de terrains survenues au cours des années 2012 à 2014. Soulignons que trois des cinq ventes réalisées, représentant près de 75 % du montant total des ventes de ces années, l'ont été en faveur d'un même promoteur immobilier. Comme il le sera plus amplement expliqué dans la section 4.4.3, ce promoteur bénéficie du retrait de la clause de construction obligatoire dans un délai de six mois imposée par Technoparc Montréal à tous les acquéreurs de terrains sur

---

<sup>53</sup> Environ 6 M de pi<sup>2</sup> sur une superficie totale de près de 23 M de pi<sup>2</sup>.

son territoire. Au moment de notre audit, aucun projet de développement n'était encore prévu sur ces terrains.

**Tableau 5 – Ventes de terrains pour les années 2012 à 2014**

Année	Acquéreur	N° de lot	Superficie en pi <sup>2</sup>	Prix au pi <sup>2</sup>	Prix de vente	Pourcentage
2012	Acheteur A (et propriétaire d'un terrain voisin)	Partie du lot 10	26 882	15,00 \$	403 230 \$	2 %
2012	Promoteur B	Lot 1 163 827	181 553	9,00 \$	1 633 977 \$	8 %
2013	Promoteur B	Lots 9 et 10	576 741	11,25 \$	6 488 336 \$	32 %
2014	Promoteur B	Lots 11 et 12	645 333	10,13 \$	6 538 509 \$	33 %
2014	Société étrangère	Lot 14	679 612	7,21 \$	4 900 000 \$	25 %
<b>Dispositions totales</b>					<b>19 964 052 \$</b>	<b>100 %</b>

Nous avons procédé à une analyse de ces ventes. L'objectif était de déterminer si la mise en marché et l'établissement du prix de vente, les usages permis, les conditions de vente ainsi que le processus d'approbation des ventes étaient conformes aux lignes de conduite et à la mission de Technoparc Montréal.

Avant de commencer, il importe de rappeler que la Ville et IQ sont des créanciers de Technoparc Montréal. Selon les conventions de prêts conclues entre les parties, il est notamment prévu que :

- les créances ne portent pas intérêt, mais à la suite du remboursement complet de la dette de Technoparc Montréal envers la Ville et IQ, ces derniers auront toujours droit à une quote-part du prix de vente net des terrains;
- les terrains hypothéqués sont donnés en garantie aux créanciers;
- les dettes dues par Technoparc Montréal à ces créanciers sont remboursées à même des pourcentages du prix de vente net des terrains appartenant à Technoparc Montréal;
- Technoparc Montréal peut conserver 20 % du prix de vente net des terrains hypothéqués en faveur de la Ville et 10 % du prix de vente net des terrains hypothéqués en faveur d'IQ.

Les modalités du partage du prix de vente net sont présentées dans le tableau 6.

**Tableau 6 – Partage du prix de vente net pour le remboursement des dettes aux créanciers de Technoparc Montréal**

	Ville	IQ	Technoparc Montréal
Terrains hypothéqués en faveur de la Ville et d'IQ	60 %	20 %	20 %
Terrains hypothéqués en faveur d'IQ seulement	0 %	90 %	10 %

#### 4.4.1. Mise en marché et établissement du prix de vente

##### 4.4.1.A. Contexte et constatations

Technoparc Montréal n'a pas de politique documentée traitant du processus de vente de ses terrains. Cependant, un diagramme de cheminement<sup>54</sup> nous ayant été remis suggère que le processus de vente découle d'une initiative interne de développement ou d'une proposition venant d'un courtier pour son client. La mission de Technoparc Montréal vise notamment à favoriser le développement économique de l'Île de Montréal, et l'une de ces composantes concerne le développement du territoire du campus Saint-Laurent. À cet égard, Technoparc Montréal considère que ses terrains invendus sont, en tout temps, disponibles à la vente. D'ailleurs, les informations relatives à la localisation, à la superficie ainsi qu'aux restrictions d'usages propres à chacun sont accessibles sur le site Internet de Technoparc Montréal. Un acheteur potentiel pourrait donc s'y reporter avant de communiquer avec Technoparc Montréal directement.

La vente de terrains s'effectue de gré à gré, et non par appel public, notamment parce que les usages permis, tels que la restriction d'usage relative aux activités de R-D, imposent une clientèle particulière. Technoparc Montréal cible des clients des domaines de l'aéronautique, des sciences de la vie, des technologies de l'information et des communications, et des technologies propres. Son équipe effectue du démarchage auprès d'entreprises, alors que les consultants en immobilier (ci-après « consultant ») qu'il mandate en font auprès d'autres courtiers. Selon les informations obtenues, Technoparc Montréal a toujours utilisé des consultants pour vendre ses terrains afin qu'ils puissent apporter le soutien nécessaire autant durant les négociations que pour l'évaluation de projets immobiliers.

Nous constatons que Technoparc Montréal n'a pas de politique écrite traitant de la méthode d'établissement du prix de vente d'un terrain. Cependant, il souhaite que le prix de vente d'un terrain se situe dans un intervalle de juste valeur marchande, soit le prix dit « minimal » et le prix dit « souhaité » ou « demandé ». Le prix minimal ne correspond pas à l'évaluation

<sup>54</sup> Document intitulé « Structure de prospection et de proposition », mai 2011.

municipale. Annuellement, la liste de prix des terrains, comprenant le prix minimal et le prix souhaité, est mise à jour. Pour déterminer la juste valeur marchande de ses terrains, Technoparc Montréal a mandaté un expert en évaluation indépendant. Le rapport de cet expert en évaluation fait état de la juste valeur marchande des terrains invendus de Technoparc Montréal en date du 30 juin 2009, laquelle a, entre autres, été établie en fonction d'une revue des ventes comparables de ce secteur.

Durant la période couverte par notre analyse (2012 à 2014), les justes valeurs ont été majorées annuellement par le consultant embauché par Technoparc Montréal. Cependant, nous constatons qu'il n'existe aucune documentation permettant de valider les hypothèses ayant servi à la majoration des justes valeurs ainsi établies. À notre avis, considérant les augmentations constantes des valeurs sur le marché immobilier au cours des dernières années, il aurait été à propos de procéder à une nouvelle évaluation indépendante de la valeur marchande des terrains.

Selon les informations obtenues, l'intervalle supérieur de la juste valeur marchande (prix demandé) servirait de point de départ aux négociations avec un acheteur potentiel. La responsabilité de certaines charges afférentes à la transaction peut également faire l'objet de négociations. Par exemple, avant 2012, il nous a été mentionné que Technoparc Montréal aurait négocié de prendre à sa charge le paiement des contributions liées aux parcs<sup>55</sup> de ses clients, alors que, de 2012 à 2014, il a plutôt négocié de ne plus les assumer pour eux.

De façon générale, et sans entrer dans tous les détails, comparons ce processus avec celui de la Ville, qui dispose également d'un inventaire de terrains invendus. Leur vente est réalisée selon trois modes d'adjudication, soit de gré à gré, par appel public de soumissions ou par appel public de propositions. À titre d'exemple, les terrains résidentiels pouvant être développés sont généralement vendus au plus offrant à la suite d'un appel public de soumissions. Les terrains industriels et commerciaux sont vendus de gré à gré à leur juste valeur marchande. Que la vente soit réalisée à la suite d'un appel public ou de gré à gré, le prix de vente doit se situer dans un intervalle de juste valeur marchande. L'intervalle de juste valeur marchande minimal et maximal d'un terrain est déterminé par un évaluateur agréé de la Section de l'évaluation immobilière<sup>56</sup>. Le potentiel de développement, les usages permis et la localisation d'un terrain ne sont que quelques-uns des paramètres utilisés pour la détermination de l'intervalle de la juste valeur marchande d'un terrain. Il est pratique courante

<sup>55</sup> Selon le règlement 08-005 de l'arrondissement de Saint-Laurent, en règle générale, une contribution liée aux parcs doit être exigée dans le cadre d'une opération cadastrale au moment d'une demande de permis de lotissement et au moment d'une demande de permis de construction. Au choix, le propriétaire doit céder 10 % du site et/ou verser une somme compensatoire équivalant à 10 % de la valeur réelle du site à l'arrondissement.

<sup>56</sup> Cette section relève de la Division évaluation et transactions immobilières du Service de la gestion et de la planification immobilière.

que la juste valeur marchande, l'évaluation municipale ainsi que les écarts entre ces valeurs et le prix de vente soient documentés afin de permettre aux instances de la Ville de prendre une décision éclairée avant d'autoriser la disposition.

Par ailleurs, selon les dispositions prévues dans sa convention de prêt avec la Ville<sup>57</sup>, Technoparc Montréal s'engage à ne pas vendre un terrain en deçà de 4,50 \$ le pi<sup>2</sup> sans l'approbation préalable de la Ville. Selon les renseignements obtenus, ce prix correspondrait au coût moyen d'acquisition des terrains. Aucune disposition similaire n'est prévue dans l'acte de prêt de Technoparc Montréal avec son créancier hypothécaire IQ.

Durant la période à l'étude, nous avons constaté qu'aucun terrain ne s'est vendu à un prix inférieur au coût moyen d'acquisition (4,50 \$) et qu'un seul terrain s'est vendu en dessous de l'évaluation municipale. Dans le cas de ce terrain, Technoparc Montréal dit avoir reçu une autorisation verbale de l'un de ses créanciers (soit IQ) concernant le prix de vente convenu. Le tableau 7 présente l'écart entre le prix de vente et le prix minimal au moment où les terrains ont été disposés.

**Tableau 7 – Comparaison du prix de vente au prix minimal**

Date de la transaction	Acquéreur	N° de lot	Évaluation municipale au pi <sup>2</sup>	Prix minimal (PM) au pi <sup>2</sup>	Prix de vente (PV) au pi <sup>2</sup>	Écart PV et PM en %
Avril 2012	Acheteur A (et propriétaire d'un terrain voisin)	Partie du lot 10	6,50 \$	10,00 \$	15,00 \$	50 %
Juillet 2012	Promoteur B	Lot 1 163 827	6,50 \$	8,50 \$	9,00 \$	6 %
Décembre 2013	Promoteur B	Lots 9 et 10	6,50 \$	11,25 \$	11,25 \$	0 %
Septembre 2014 <sup>[a]</sup>	Promoteur B	Lot 11	8,83 \$	9,55 \$	10,25 \$	7 %
Septembre 2014 <sup>[a]</sup>	Promoteur B	Lot 12	8,83 \$	8,99 \$	9,75 \$	8 %
Septembre 2014	Société étrangère	Lot 14	8,30 \$	8,99 \$	7,21 \$	- 25 %

<sup>[a]</sup> Les lots 11 et 12 ont été vendus ensemble. Nous les avons présentés distinctement puisque le prix minimal des deux terrains n'était pas le même.

En avril 2012, le propriétaire du lot voisin du lot 10 (acheteur A) a acheté une parcelle de terrain à Technoparc Montréal puisqu'elle était nécessaire à ses activités. En effet, depuis plusieurs années, l'acquéreur empiétait sur ce lot pour accéder à ses installations. Les parties souhaitaient régulariser la situation avant que le lot 10 ne soit vendu. Technoparc Montréal a tiré profit de cette situation pour exiger un prix de vente beaucoup plus élevé que le prix minimal (écart favorable de 50 %).

<sup>57</sup> Selon l'article 8.8 du document intitulé « Convention de prêt » daté du 3 novembre 2003 (article non visé par les modifications de la convention du 15 février 2007 et du 9 décembre 2013).

Dans le cas des trois ventes au promoteur B, nous avons constaté que les transactions avec cet acquéreur se sont conclues à un prix avoisinant le prix minimal. Selon un expert du domaine immobilier de la Ville que nous avons consulté dans le cadre de nos travaux d'audit, les prix convenus dans le cadre de ces transactions seraient raisonnables et correspondraient aux justes valeurs marchandes du moment. Technoparc Montréal soutient qu'en dépit de toutes les démarches effectuées auprès d'acquéreurs potentiels, un seul autre acheteur a présenté une offre pour l'un de ces terrains. L'offre a été acceptée par Technoparc Montréal, mais la transaction a finalement avorté en raison du désistement de l'acheteur. Même si la pratique usuelle est de vendre les terrains industriels de gré à gré, il aurait été intéressant pour Technoparc Montréal de procéder par appel public de soumissions ou de propositions afin de valider la juste valeur marchande de ses terrains. Advenant que les prix proposés aient été insuffisants, Technoparc Montréal aurait pu n'accepter aucune des soumissions et se réserver le droit d'annuler l'appel d'offres.

Pour ce qui est du prix de vente du lot 14, cédé à une société étrangère à un prix inférieur à l'évaluation municipale et au prix minimal, il faut comprendre que les négociations avec cet acquéreur se sont déroulées sur une longue période et qu'elles ont nécessité la participation de plusieurs intervenants, dont l'un des créanciers de Technoparc Montréal, soit IQ. En janvier 2013, puis en février 2014, Technoparc Montréal a offert le terrain à cet acquéreur à un prix de 8,00 \$ le pi<sup>2</sup>. Ce prix était alors supérieur de 31 %<sup>58</sup> à l'évaluation municipale de 2013, soit 6,11 \$ le pi<sup>2</sup>. En avril 2014, le prix convenu était finalement de 7,21 \$<sup>59</sup> le pi<sup>2</sup>. Ce n'est que lorsque la transaction était pratiquement conclue que Technoparc Montréal a su que l'évaluation municipale de ce lot avait augmenté de 36 %<sup>60</sup>, faisant en sorte que Technoparc Montréal a accepté un prix inférieur à l'évaluation municipale.

#### 4.4.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, dans un souci de favoriser un meilleur encadrement de ses opérations, de se doter d'une procédure formelle approuvée par le conseil d'administration traitant du processus de vente de ses terrains au regard d'aspects tels que :**

- **le mode de sollicitation des marchés, dont la possibilité de procéder par appel public, lorsque les conditions de vente le permettent;**
- **la détermination du prix de vente;**
- **les approbations à obtenir.**

<sup>58</sup> Prix offert à 8,00 \$ le pi<sup>2</sup> moins le prix de l'évaluation municipale de 6,11 \$ le pi<sup>2</sup> / 6,11 \$ = 31 %.

<sup>59</sup> Prix convenu de 4,9 M\$ / 679 612 pi<sup>2</sup> (excluant les contributions liées aux parcs de 10 % du prix de vente) = 7,21 \$ le pi<sup>2</sup>.

<sup>60</sup> Évaluation municipale de 2014 (8,30 \$ le pi<sup>2</sup>) moins celle de 2013 (6,11 \$ le pi<sup>2</sup>) / 6,11 \$ le pi<sup>2</sup> = 36 %.

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Les membres du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers traitent l'ensemble des dossiers de transactions immobilières. Après analyse du comité, les membres font une recommandation pour décision au conseil d'administration. La direction agit à titre d'appui aux membres des divers comités.*

*La direction a convenu avec les membres du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers d'un nouveau cadre documentaire afin de présenter un dossier de transactions immobilières (achats-ventes) aux fins de recommandation au comité.*

*La documentation relative au processus de mise en valeur des terrains de Technoparc Montréal sera revue afin de mettre à jour l'information disponible quant au mode de sollicitation des marchés, de détermination du prix de vente et des étapes et des approbations à obtenir. **(Échéancier prévu : novembre 2015)***

**4.4.1.C. Recommandation**

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, afin d'accroître la transparence du processus de disposition des terrains et de disposer de tous les paramètres de négociation, de :**

- **bonifier la documentation appuyant l'établissement des justes valeurs marchandes de ses terrains;**
- **procéder à une évaluation indépendante de la juste valeur marchande de ses terrains, selon une fréquence à être déterminée par le conseil d'administration.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Une mise à jour de l'évaluation marchande des terrains disponibles pour la vente sera effectuée par un évaluateur agréé. **(Échéancier prévu : mai 2015)***

*Les modifications apportées à la documentation relative aux transactions immobilières qui seront développées et approuvées par les instances verront à stipuler ce que doit contenir la documentation nécessaire pour notamment l'établissement des justes valeurs marchandes **(Échéancier prévu : novembre 2015)***

*Selon les recommandations du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers, le conseil d'administration déterminera la fréquence à laquelle cette évaluation sera mise à jour. **(Échéancier prévu : novembre 2015)***

#### 4.4.1.D. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal de documenter la justification de l'écart entre le prix demandé (juste valeur marchande) d'un terrain et le prix de vente proposé par l'acquéreur, afin de permettre à ses administrateurs de prendre une décision éclairée.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*À chacune des transactions, l'écart entre le prix demandé et le prix offert est discuté avec les membres du comité et du conseil. Une liste de prix minimum et de prix d'appel existe pour tous les terrains de Technoparc Montréal et est disponible en version électronique aux membres du conseil d'administration de Technoparc Montréal et à l'ensemble du personnel. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

*Nous regrouperons la documentation sous un même document afin de faciliter la compréhension de la politique d'établissement des prix pour les terrains. Ce document établira la politique relative aux transactions immobilières qui sera développée et approuvée par les instances et stipulera ce que doit contenir la documentation nécessaire pour notamment justifier l'écart entre le prix demandé (juste valeur marchande) d'un terrain et le prix de vente proposé par l'acquéreur, si tel est le cas. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

### 4.4.2. Usages permis

#### 4.4.2.A. Contexte et constatations

Les terrains de Technoparc Montréal comportent tous des restrictions d'usages relativement à des activités de R-D selon différents seuils (15 %, 30 % et 85 % ou siège social)<sup>61</sup>. Ces restrictions sont étayées dans un programme particulier d'urbanisme (PPU)<sup>62</sup> portant exclusivement sur le territoire du campus Saint-Laurent. Ce PPU est inclus dans le chapitre relatif à l'arrondissement de Saint-Laurent du plan d'urbanisme de la Ville. Il découle d'une volonté de l'arrondissement de garantir que la vocation initiale du territoire à des fins de R-D soit préservée. Nous constatons ainsi que les restrictions d'usages relatives à la R-D impliquent qu'aucune activité commerciale et industrielle pure n'est permise. Également, des restrictions prévoient que les propriétaires doivent respecter un ratio d'espaces verts de 40 % au moment de l'aménagement du site ainsi qu'un ratio relatif aux places de stationnement requises. D'autres dispositions visent pour leur part à contrôler l'implantation, la forme et l'apparence des constructions.

<sup>61</sup> À l'exception des lots 9 et 10 permettant des activités commerciales et/ou de R-D.

<sup>62</sup> Le PPU est une composante du plan d'urbanisme de l'arrondissement de Saint-Laurent. Il permet d'apporter plus de précision à la planification de ce secteur. L'adoption d'un PPU par le conseil municipal constitue une modification au plan d'urbanisme et est précédée d'un processus de consultation publique.

De plus, exceptionnellement, des servitudes d'usages s'appliquant à tout le territoire de Technoparc Montréal ont été accordées au premier acheteur d'un terrain afin de lui garantir la vocation de R-D du territoire<sup>63</sup>. Même si un changement de zonage survenait, ces servitudes feraient en sorte d'imposer des activités de R-D à l'ensemble du territoire. Puisque des jugements remettraient en question la force légale de ces servitudes d'usages, Technoparc Montréal a entrepris des négociations avec le premier acheteur, et des démarches juridiques sont en cours afin de les abolir<sup>64</sup>.

Technoparc Montréal considère que les restrictions d'usages relatives à la R-D freinent son développement. Le 28 février 2013, le conseil d'administration a approuvé des orientations qui seront proposées à l'arrondissement de Saint-Laurent pour faire ressortir les différentes modifications qui permettront la mise en œuvre du plan directeur de l'éco-campus Hubert Reeves ainsi que la poursuite du développement du campus Saint-Laurent. Ces orientations émanent d'un rapport produit en novembre 2012 par un consultant embauché par Technoparc Montréal. Technoparc Montréal vise ainsi à faire la démonstration auprès de l'arrondissement que le zonage du campus Saint-Laurent est trop restrictif, que les critères d'architecture sont plus exigeants que ceux des terrains situés tout juste à l'extérieur de son territoire et de ceux d'autres parcs technologiques. Voici quelques-unes des orientations qui ont été proposées :

- Technoparc Montréal veut que l'arrondissement lui permette d'inclure les zones de conservation dans le calcul des espaces verts. Il est d'ailleurs prévu de donner à la Ville une partie des zones humides situées dans l'éco-campus Hubert Reeves afin qu'elle puisse être intégrée à un parc. De cette façon, Technoparc Montréal souhaite que le ratio pour les espaces verts requis par compensation passe de 40 % à 25 % pour les terrains non développés appartenant à Technoparc Montréal et aux autres propriétaires du campus Saint-Laurent. Ces terrains sont situés dans les parties est et sud du campus Saint-Laurent. La partie ouest demeurerait à 40 % d'espaces verts.
- Technoparc Montréal souhaite un assouplissement de la définition de R-D et le remplacement de cette expression dans le règlement de zonage. Il considère qu'elle représente une barrière à l'entrée, puisqu'il existerait une inadéquation entre l'interprétation qu'en font des acheteurs potentiels et celle des responsables de l'application du règlement de zonage de l'arrondissement de Saint-Laurent. En effet, les acheteurs potentiels y perçoivent, semble-t-il, des critères plus restrictifs utilisés pour l'admissibilité au crédit d'impôt aux fins de la R-D sur le plan fiscal, alors que, pour autoriser la délivrance d'un permis d'occupation, les responsables au sein de l'arrondissement n'utilisent pas ces critères. En ce sens, Technoparc Montréal utilise plutôt le terme « activité innovante » depuis environ un an lorsqu'il s'adresse à des

---

<sup>63</sup> Au fil du temps, un total de trois servitudes ont été accordées.

<sup>64</sup> Résolution du conseil d'administration du 28 février 2013.

acheteurs potentiels. Technoparc Montréal souhaite ainsi attirer des acheteurs de la nouvelle économie des technologies de l'information et des télécommunications.

- Technoparc Montréal veut redéfinir les usages en permettant une mixité de ceux-ci sur certains sites, et ainsi favoriser un milieu de vie de qualité pour les utilisateurs. Il souhaite également l'ajout de zones de services. Les sites ciblés sont situés dans les parties est et sud du campus Saint-Laurent. Technoparc Montréal suggère, notamment, l'établissement de commerces sur les lots 9, 10 et 11. Un projet d'implantation d'un établissement d'hébergement de longue durée sur le lot 11 aurait même été envisagé<sup>65</sup>.
- Finalement, Technoparc Montréal souhaite revoir le seuil des ratios de la R-D minimal de certains terrains et étendre la zone permettant l'établissement de sièges sociaux et de centres administratifs.

À la suite de cet exercice, l'arrondissement de Saint-Laurent a consenti, en 2013, à la suite d'un accord de principe, à réduire le ratio d'espaces verts comme demandé par Technoparc Montréal. Avant la révision du plan d'urbanisme, des dérogations mineures seront accordées aux propriétaires au cas par cas en fonction de l'analyse des demandes. Selon les informations obtenues, l'arrondissement serait réceptif aux demandes de Technoparc Montréal concernant l'élargissement des zones de services, mais attend le dépôt de son nouveau plan directeur avant de prendre d'autres décisions.

En 2014, pour lui permettre d'étayer ses nouvelles demandes de modifications, Technoparc Montréal a entrepris de commander un deuxième rapport à des consultants externes en vue de l'élaboration de son nouveau plan directeur qui englobe le territoire du campus Saint-Laurent ainsi que la zone industrielle périphérique. Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, il a été prévu d'effectuer une consultation publique au cours de laquelle les propriétaires de terrains de Technoparc Montréal et de sa zone subsidiaire pourront s'exprimer au sujet d'éventuelles demandes de modifications de zonage. Le plan directeur devra proposer des solutions et des ajustements aux critères d'aménagement, y compris les critères d'implantation et de développement. Le dépôt de ce rapport est prévu pour le mois de mai 2015.

Par ailleurs, nous avons constaté que les actes de vente de Technoparc Montréal ne comprenaient aucune clause d'ajustement de prix advenant une modification au zonage. Une telle clause permet de modifier le prix de vente pour tenir compte d'une augmentation de la valeur marchande des terrains visés, en prévoyant qu'une rétrocession de la plus-value d'un terrain serait remise au vendeur dans le cas où un changement de zonage surviendrait entre la date de la vente et la date de délivrance d'un permis de construction pour le site. Selon

<sup>65</sup> Document intitulé « Note pour décision » préparé par Technoparc Montréal en date du 20 février 2013 et rapport préparé par le groupe IBI-DAA, version préliminaire du 29 novembre 2012, p. 30.

les informations obtenues des représentants joints à la Ville, cette clause est systématiquement incluse dans tous les actes de vente de terrain de la Ville. L'ajout d'une telle clause aurait permis à Technoparc Montréal de se prémunir contre une telle éventualité.

#### 4.4.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal d'ajouter à ses actes de vente une clause particulière visant à lui permettre d'actualiser le montant d'une transaction afin de se prémunir contre une augmentation de la valeur marchande d'un terrain entre la date de vente et la date de délivrance d'un permis de construction.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*De façon générale, Technoparc Montréal vend les terrains avec une clause de construction plutôt courte (de 6 à 8 mois par rapport à 2 ans pour la Ville), ce qui, à notre avis, ne justifie pas d'actualiser le montant de la transaction.*

*Par contre, dans le cas de terrain vendu sans obligation de construire, le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers étudiera la possibilité d'insérer une telle clause lors de la négociation du prix de vente afin de tenir compte d'un éventuel changement de zonage (peu probable) ou des conditions de valorisation du site. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

### 4.4.3. Conditions de vente et processus d'approbation

#### 4.4.3.A. Contexte et constatations

#### Clause de construction obligatoire dans un délai de six mois

Selon les informations obtenues de la direction de Technoparc Montréal, tous les actes de vente des terrains du campus Saint-Laurent auraient historiquement été assortis d'une clause obligeant l'acquéreur à amorcer la construction de son projet dans un délai de six mois suivant la vente. En cas de défaut, une clause permettait à Technoparc Montréal de racheter le terrain à l'acquéreur à un prix inférieur à celui payé. L'inclusion de cette clause n'est pas obligatoire selon Technoparc Montréal. Il s'agissait plutôt d'un moyen de s'assurer que l'acquéreur participerait au développement du parc comme désiré.

En règle générale, tout acte de vente d'un terrain industriel, commercial ou résidentiel pouvant être développé en soi dont la Ville dispose prévoit une telle obligation pour l'acquéreur de construire sur le site dans un délai préalablement défini. Advenant le cas où l'acquéreur ne se conformerait pas à cette obligation, une garantie est associée à cette

clause. Cette garantie peut prendre la forme d'une clause résolutoire<sup>66</sup> insérée dans le contrat, d'une hypothèque de premier rang ou d'une garantie bancaire.

Le 14 avril 2011<sup>67</sup>, le conseil d'administration de Technoparc Montréal désigne quatre lots<sup>68</sup> qu'il souhaite vendre avec l'aide d'un courtier. Selon les informations obtenues, Technoparc Montréal avait besoin d'argent pour rembourser les dettes dues à la Ville et à IQ. Selon le PDG, des discussions auraient eu lieu avec la Ville selon lesquelles un remboursement à court terme aurait été souhaitable. La Ville n'aurait cependant pas exprimé cette demande par écrit.

Considérant que la clause de construction obligatoire constitue un autre frein à la vente de terrains, le conseil d'administration de Technoparc Montréal aurait décidé d'en permettre le retrait pour certaines transactions dans le cadre de discussions tenues au cours de la réunion du 14 avril 2011. Or, nous n'en trouvons aucune mention explicite dans le procès-verbal. Bien que nous ne doutions pas que les membres du conseil d'administration aient été au courant de cette décision, il aurait été important que le procès-verbal de cette réunion fasse état des discussions et expose clairement les motifs de cette décision, en raison de la nature singulière et particulière de la résolution. À notre avis, il est impératif que toutes les discussions et les décisions tenues au cours des réunions du conseil d'administration soient adéquatement consignées dans les procès-verbaux, et ce, entre autres, pour se prémunir contre d'éventuels litiges, mais aussi pour permettre aux administrateurs absents de prendre connaissance des discussions et des décisions prises sur les différents sujets d'une réunion. Soulignons qu'aucun membre administrateur ou observateur délégué par la Ville n'était présent à cette réunion.

Il appert de notre lecture des procès-verbaux des réunions subséquentes du conseil d'administration et du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers de Technoparc Montréal que ses administrateurs remettent en cause cette décision à plusieurs reprises, notamment :

- Le 15 mars 2012, un administrateur, qui était absent au moment de la prise de décision de retirer la clause de construction obligatoire, demande si les propositions de vente pour les terrains visés incluent un délai de construction de six mois. Le vice-président finances apporte cette précision :

---

<sup>66</sup> Il s'agit de dispositions du contrat par lesquelles les parties prévoient qu'en cas d'inexécution totale ou partielle des obligations, la résolution sera appliquée de plein droit.

<sup>67</sup> Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de Technoparc Montréal tenue le 14 avril 2011.

<sup>68</sup> Lots 3 479 349, 1 163 848 (lots 9 et 10), 2 132 604 (lot 14) et 1 163 827 (option promoteur B).

*[...] en général les offres d'achat prévoient une période de six (6) mois pour réaliser la construction du bâtiment et la reprise du terrain par le vendeur, si le délai n'est pas respecté.*

- Le 19 avril 2012, des administrateurs et les membres observateurs représentant la Ville « *partage[nt leur] crainte à l'effet que le retrait de cette clause empêche le développement du Technoparc* ». Ils demandent à ce que soient bien documentées les transactions;
- En 2013, un administrateur craint que Technoparc Montréal, en vendant ses terrains avant la révision de son plan stratégique, n'en retire pas le meilleur prix<sup>69</sup>;
- En 2013, il est même soulevé que la vente de terrains doit s'effectuer dans l'intérêt de l'organisme, et non seulement pour que l'objectif de vente de terrains de 2,5 M\$ par année soit atteint, comme le stipule l'un des critères de l'évaluation de rendement annuelle du PDG<sup>70</sup>.

Au cours de la période couverte, les trois ventes réalisées avec le retrait de cette clause l'ont été au promoteur immobilier. La dernière vente au promoteur B concerne des lots (11 et 12) qui n'étaient pas initialement visés par la résolution du conseil d'administration permettant le retrait de la clause en 2011. Le conseil d'administration a autorisé la transaction en exigeant, pour la première fois, que le promoteur B effectue une reddition de comptes sur ses efforts de développement du site. À ce jour, aucune reddition de comptes n'a été effectuée puisqu'il ne s'est pas écoulé six mois depuis la vente survenue en septembre 2014. Certains membres du conseil d'administration semblent s'interroger sur la capacité du promoteur à concrétiser des projets de développement puisque, à ce jour, il n'y a aucune construction ou projet de construction concret sur les terrains acquis par le promoteur B.

Rappelons qu'au moment de nos travaux d'audit, aucun des terrains vendus avec le retrait de cette obligation de construire dans un délai de six mois n'avait fait l'objet d'un quelconque projet de développement. Ainsi, Technoparc Montréal s'expose au risque que l'acquéreur puisse revendre le terrain à sa guise et profiter, le cas échéant, d'une éventuelle plus-value, ouvrant ainsi la porte à la spéculation immobilière. Cela dit, afin de se prémunir contre une telle éventualité, une bonne pratique aurait été, entre autres, d'inclure dans l'acte de vente une clause de restitution de profit ou un droit de préemption advenant que l'acquéreur dispose du terrain dans un délai inférieur à cinq ans (voir la recommandation 4.4.2.B). Cela n'a pas été le cas.

---

<sup>69</sup> Procès-verbal de la réunion du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers du 30 septembre 2013.

<sup>70</sup> *Ibid.*

## Approbation de la vente de terrains par le conseil d'administration

Toutes les ventes de terrains doivent être approuvées par le conseil d'administration de Technoparc Montréal. Depuis 2013, les modalités de la vente d'un terrain sont analysées par le comité de vérification et de gestion des risques immobiliers<sup>71</sup>. Les recommandations de ce comité sont par la suite partagées et discutées au cours d'une réunion du conseil d'administration. C'est par voie de résolution que le conseil d'administration donne le mandat au PDG de Technoparc Montréal soit de négocier une transaction selon des modalités que le conseil aura alors déterminées, soit d'accepter une offre d'achat qui lui aura été soumise.

Nous avons constaté des lacunes dans le processus d'autorisation des ventes de terrains pour quatre des cinq transactions analysées<sup>72</sup>, principalement en ce qui a trait aux imprécisions ou aux manquements relatifs à l'information contenue dans les procès-verbaux de Technoparc Montréal. Les faits suivants ont notamment été observés :

- Le prix de vente du lot 1 163 827 indiqué dans l'acte de vente (9,00 \$ le pi<sup>2</sup>) est inférieur au prix approuvé par les administrateurs (9,50 \$ le pi<sup>2</sup>) selon la résolution du conseil d'administration, soit une différence totale de 90 777 \$. Les procès-verbaux ne font aucunement état des raisons justifiant cet écart;
- Des aspects relatifs à des discussions ainsi qu'à des résolutions importantes sont mal documentés dans les procès-verbaux. Par exemple :
  - la résolution devant contenir l'acceptation par les administrateurs du retrait de la clause de construction obligatoire n'en fait pas mention explicitement,
  - aucune mention relative au versement d'honoraires de 100 000 \$ au consultant en dépit de la résiliation de son contrat n'a été trouvée. Ce point est abordé dans la section 4.4.4.

En conséquence, les membres du conseil d'administration absents à une réunion n'ont pas une représentation fidèle des discussions tenues et des décisions prises. Les procès-verbaux étant la mémoire de ce qui est discuté et décidé au cours des réunions, il importe qu'ils soient le reflet fidèle et objectif des idées formulées et des décisions prises par les membres afin que toute personne intéressée puisse s'y reporter au fil du temps.

<sup>71</sup> Les premières discussions et recommandations de ce comité relatives à la vente d'un terrain sont retracées dans le procès-verbal d'une réunion du comité de vérification et de gestion des risques immobiliers tenue le 30 septembre 2013.

<sup>72</sup> La vente à l'acheteur A (propriétaire d'un terrain voisin – partie du lot 10) ainsi que les trois ventes au promoteur B (lot 1 163 827, lots 9 et 10 et lots 11 et 12).

## Approbation de la vente de terrains par les créanciers

Comme mentionné précédemment dans ce rapport, à la suite des avis d'expropriation signifiés par Technoparc Montréal au cours des années 1992 à 1998, les sommes payables aux expropriés ont dû être assumées par la Ville. Conséquemment, en vertu d'une convention de prêt, Technoparc Montréal s'est reconnu endetté envers la Ville et une garantie hypothécaire de premier rang a été enregistrée en faveur de la Ville sur certains des terrains détenus par Technoparc Montréal.

Un examen de la convention de prêt conclue entre les parties nous permet de constater que l'article 8.8 stipule ce qui suit :

*Technoparc s'oblige à informer préalablement la Ville de Montréal de la vente, du transfert ou de l'aliénation projeté de la totalité ou partie de l'Immeuble ou de la totalité ou d'une partie des droits qu'il détient dans l'Immeuble [...]*

*Technoparc s'oblige à ne pas vendre les terrains vacants [...] à un prix inférieur à [...] 4,50 \$ le pied carré, sauf et excepté avec l'approbation préalable de la Ville de Montréal<sup>73,74</sup> [...]*

Selon les informations obtenues, le montant fixé de 4,50 \$ le pi<sup>2</sup> correspondrait au coût moyen d'acquisition des terrains détenus par Technoparc Montréal. Comme il s'agit d'un prêt sans intérêt, la Ville entend obtenir un rendement sur son prêt équivalant à la plus-value d'un terrain par rapport à son coût. Conséquemment, plus le prix de vente est élevé, plus le rendement de la Ville est grand. L'approbation de la Ville n'étant exigée que pour une transaction inférieure à 4,50 \$ le pi<sup>2</sup>, celle-ci ne pourrait s'opposer à une transaction dont le prix au pi<sup>2</sup> convenu serait légèrement supérieur à 4,50 \$, mais inférieur à la juste valeur marchande ou à l'évaluation municipale d'un terrain. Selon nous, cet état de fait place la Ville dans une position de risque par rapport au rendement de son prêt. En effet, bien que le risque soit mitigé étant donné que Technoparc Montréal a tout avantage à maximiser le prix de vente obtenu du fait qu'il retire une quote-part de 20 % du prix de vente net, il n'en demeure pas moins réel<sup>75</sup>. Il est à noter qu'au moment de renouveler l'acte de prêt en 2007, l'évaluation municipale moyenne des terrains invendus de Technoparc Montréal était de 4,55 \$<sup>76</sup> le pi<sup>2</sup>, alors qu'en 2014, l'évaluation municipale médiane était de 8,83 \$ le pi<sup>2</sup>, ce qui s'éloigne considérablement du prix de vente minimal prévu dans l'acte de prêt.

---

<sup>73</sup> Nos soulignés.

<sup>74</sup> *Convention de prêt*, 3 novembre 2003 (article non visé par les modifications de la convention du 15 février 2007 et du 9 décembre 2013).

<sup>75</sup> Lorsqu'un terrain est hypothéqué en faveur de la Ville et d'IQ, Technoparc Montréal conserve 20 % du prix de vente net et rembourse 60 % à la Ville et 20 % à IQ (voir le tableau 6).

<sup>76</sup> *Rapport d'évaluation de Cushman & Wakefield LePage*, juin 2009, page 22.

Pour ce qui est d'IQ, la *Garantie immobilière hypothécaire* conclue entre les parties stipule que Technoparc Montréal s'engage à ne pas vendre un bien hypothéqué sans obtenir un consentement écrit de son créancier. En effet, l'article 3.9 de ce document mentionne ce qui suit : « Le Débiteur n'aliénera pas ni ne louera les Biens hypothéqués et n'octroiera notamment aucune licence relativement à toute propriété intellectuelle, sauf si le Créancier y consent par écrit<sup>77,78</sup>. »

Or, de l'avis du PDG de Technoparc Montréal, les créanciers hypothécaires, qu'il s'agisse de la Ville ou d'IQ, ne doivent être consultés au moment de la vente d'un terrain que si le prix offert est inférieur au coût moyen d'acquisition (environ 4,50 \$ le pi<sup>2</sup>). Le PDG mentionne également que les créanciers délèguent des représentants au conseil d'administration de Technoparc Montréal, lesquels ont, par voie de conséquence, accès à tous les documents relatifs aux ventes de terrains et que, de ce fait, les créanciers sont tenus informés de toutes les ventes.

Somme toute, nous n'avons retracé aucune évidence que la Ville a pu être informée des ventes de terrains autrement que par l'entremise de ses représentants. En contrepartie, la Ville n'ayant officiellement désigné aucun porteur pour ce dossier, nous n'avons retracé aucune initiative de sa part démontrant qu'elle a tenté de vérifier que Technoparc Montréal se conformait à cet engagement.

Pour ce qui est d'IQ, nous ne pouvons attester qu'elle avait consenti par écrit à la vente de terrains hypothéqués en sa faveur. Le PDG de Technoparc Montréal soutient avoir reçu une autorisation verbale d'IQ dans le cadre d'une transaction conclue pour un prix légèrement inférieur à l'évaluation municipale pour un terrain.

Or, en ne respectant pas ses engagements envers ses créanciers, Technoparc Montréal encourt le risque de se mettre en situation de défaut à l'égard de ses derniers. À notre avis, afin de se conformer aux exigences prévues dans les conventions de prêts, Technoparc Montréal se devait d'obtenir la preuve d'une approbation obtenue au préalable, de la joindre dans le dossier constitué à cette fin à l'interne et de consigner la démarche dans les procès-verbaux.

---

<sup>77</sup> Nos soulignés.

<sup>78</sup> *Garantie hypothécaire immobilière*, 14 décembre 2007.

Finalement, afin de s'assurer de l'obtention du meilleur prix de vente au regard des terrains qu'elle détient en garantie de son prêt, nous croyons qu'il pourrait être opportun pour la Ville de :

- réévaluer à la hausse le seuil du prix de vente d'un terrain nécessitant une approbation préalable de sa part;
- exiger de Technoparc Montréal qu'il obtienne, préalablement à la vente d'un terrain, une approbation écrite de sa part;
- prendre les dispositions requises pour que ces modifications soient reflétées dans la convention de prêt.

#### 4.4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal de bonifier la documentation des procès-verbaux du conseil d'administration concernant tous les aspects relatifs aux ventes de terrains, y compris l'obtention des approbations requises des créanciers hypothécaires, et ce, afin d'accroître la transparence des faits discutés, des actions entreprises et des décisions prises.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La documentation a déjà été revue en février 2015 afin de documenter tous les aspects essentiels d'une transaction et sera ajustée, si nécessaire, en fonction de la nouvelle politique relative aux transactions immobilières.*

*Par ailleurs, des modalités de suivi pour les transactions immobilières seront convenues avec la Ville afin d'assurer son accord et de respecter les conventions hypothécaires éventuellement modifiées avec la Ville et Investissement-Québec. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

#### 4.4.3.C. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal, afin de se conformer à ses engagements envers ses créanciers et d'éviter ainsi de se placer en situation de défaut, de s'assurer que :**

- la Ville est informée préalablement à la vente d'un terrain hypothéqué en sa faveur et que la preuve documentaire afférente est conservée;
- une approbation écrite est obtenue de la part d'Investissement Québec préalablement à la vente d'un terrain hypothéqué en sa faveur.

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*En fonction des échanges qui auront lieu à cet égard avec la Ville et Investissement-Québec, la nouvelle politique relative aux transactions immobilières précisera les modalités alors convenues de suivi et d'information.*

*La direction assurera le suivi de cette politique afin de documenter et d'informer les parties prenantes tout au long du processus décisionnel, comme c'est actuellement le cas avec Investissement-Québec et prévu avec la Ville. Par contre, dans ce dernier cas, trois représentants siègent au conseil d'administration de Technoparc Montréal et sont en mesure d'obtenir l'ensemble de l'information au fur et à mesure qu'elle est disponible. De plus, chaque transaction ne peut être conclue sans obtenir la mainlevée des deux créanciers hypothécaires qu'est la Ville et Investissement-Québec. (**Échéancier prévu : novembre 2015**)*

**4.4.3.D. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction générale de la Ville, pour que cette dernière puisse avoir l'assurance que Technoparc Montréal obtient le meilleur prix de vente au regard des terrains désignés en garantie de son prêt, de prendre les dispositions nécessaires pour :**

- **exiger de Technoparc Montréal qu'il obtienne en tout temps, du représentant de la Ville qui lui aura été désigné, une approbation écrite préalablement à une vente de terrain, y compris la divulgation de conditions de vente particulières, telles que le retrait de la clause de construction obligatoire, et ce, afin de s'assurer que les obligations de l'organisme, prévues dans le contrat de gestion conclu avec la Ville, sont respectées;**
- **réévaluer à la hausse le seuil du prix de vente d'un terrain nécessitant une approbation préalable de sa part;**
- **s'assurer que les modifications requises sont reflétées dans la convention de prêt conclue entre les parties.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*La Direction générale confie au directeur du Service du développement économique, en concertation avec le Service de la gestion et de la planification immobilières, le mandat d'assurer la mise en oeuvre de cette recommandation. (**Échéancier prévu : juin 2015**)*

## 4.4.4. Honoraires au consultant immobilier

### 4.4.4.A. Contexte et constatations

Le 28 février 2011, rétroactivement au 1<sup>er</sup> février 2011, Technoparc Montréal a signé un contrat avec une firme de consultants en immobilier pour la gestion de son processus de location et de dispositions immobilières (ci-après « le consultant »). Selon le contrat, le consultant recevra mensuellement un montant forfaitaire de 5 000 \$ pour les services de prospection de clients que ses représentants effectueront pour Technoparc Montréal. En plus de cette rémunération, des honoraires seront versés pour chaque vente de terrain. Les honoraires équivalant à 0,20 \$ le pi<sup>2</sup> de superficie vendue pour un montant maximal de 100 000 \$ par transaction.

Nous avons, d'une part, constaté que la signature du contrat avec le consultant précède l'autorisation du conseil d'administration. En effet, le contrat avec le consultant a été signé le 28 février 2011, alors que la résolution du conseil d'administration autorisant son recrutement est datée du 14 avril 2011. D'autre part, nous avons remarqué que la rémunération forfaitaire (5 000 \$), celle liée aux honoraires (0,20 \$ le pi<sup>2</sup> de superficie vendue) ainsi que les modalités de ce contrat n'ont pas été discutées au cours de la réunion du conseil. Le signataire du contrat est le PDG. Or, selon le mode de fonctionnement préconisé au sein de Technoparc Montréal, il appert que le conseil d'administration représente l'autorité désignée pour approuver les dépenses supérieures à 25 000 \$. Conséquemment, ce contrat n'aurait pas dû être signé avant que ses modalités ne soient formellement approuvées par le conseil d'administration de Technoparc Montréal.

Le tableau 8 détaille le montant total de la rémunération versée (avant les taxes) par Technoparc Montréal au consultant sur les ventes de terrains survenues de 2012 à 2014.

**Tableau 8 – Rémunération totale versée au consultant (2012 à 2014)**

Année	Rémunération (avant les taxes)	Honoraires (avant les taxes)	Rémunération totale
2012	55 000 \$	41 691 \$	96 691 \$
2013	65 000 \$	100 000 \$	165 000 \$
2014	17 150 \$	200 000 \$	217 150 \$
<b>Total</b>	<b>137 150 \$</b>	<b>341 691 \$</b>	<b>478 841 \$</b>

En début d'année 2014, Technoparc Montréal formulait les modalités de la terminaison du contrat avec le consultant<sup>79</sup> devant être en vigueur le 31 janvier 2014. Dorénavant, le consultant ne recevrait plus de rémunération mensuelle fixe, mais pourrait recevoir, en contrepartie des services rendus, une rémunération basée sur une tarification horaire de 150 \$ durant une période de transition s'étant terminée en novembre 2014. Cette entente signée par le PDG contient une liste de dossiers protégés<sup>80</sup> permettant au consultant de recevoir des honoraires. Cependant, nous n'avons retracé aucune discussion ou décision du conseil d'administration relativement à cette entente de terminaison de contrat. Nous avons constaté que Technoparc Montréal a versé des honoraires de 100 000 \$ pour chacune des deux transactions survenues en 2014. Bien que l'une<sup>81</sup> des transactions pour laquelle il y a eu un versement d'honoraires ne soit pas visée par la liste de dossiers protégés, nous avons pu consulter des documents nous permettant de conclure que le consultant avait entrepris des démarches auprès de cet acheteur avant l'avis de terminaison de son contrat, ce qui justifierait le versement des honoraires. Cette décision n'est pas documentée dans les procès-verbaux du conseil d'administration.

#### 4.4.4.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal de prendre les dispositions qui s'imposent afin que toutes les ententes contractuelles, ainsi que les modalités afférentes, soient soumises au conseil d'administration aux fins d'approbation préalablement à leur signature afin d'assurer une gestion des opérations prudente et conforme aux règles de délégation de pouvoirs établies.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*En fonction de la révision de la politique d'approvisionnement, les niveaux d'approbation requis selon la valeur des contrats seront établis et les membres du comité des ressources humaines et du conseil d'administration seront impliqués dans la prise de décision. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

## 4.5. Planification stratégique

### 4.5.A. Contexte et constatations

L'article 10 du préambule du contrat de gestion (2013-2017) conclu entre la Ville et Technoparc Montréal pour l'attribution d'une contribution financière de 2,6 M\$ annuellement

<sup>79</sup> « Entente relative à la terminaison du contrat de service datée du 28 février 2011 », en vigueur à compter du 31 janvier 2014.

<sup>80</sup> Liste de dossiers pour lesquels le consultant immobilier pourrait prétendre à une rémunération si la transaction était conclue ou promise avant l'échéance de la période déterminée (annexe E de l'entente de terminaison).

<sup>81</sup> Commission versée sur la vente de 2014 au promoteur B.

stipule que « [...] les Parties conviennent qu'une nouvelle entente doit s'appuyer, notamment, sur un plan d'affaires explicite couvrant au moins la période de l'entente et leur permettant de mesurer les progrès accomplis en cours de route<sup>82</sup>. » De plus, l'article 4.8 stipule que Technoparc Montréal a comme obligation, entre autres, de « soumettre à la Ville [...] un plan stratégique de développement de ses activités pour la période non encore échue de la présente entente. »

La planification stratégique ou l'élaboration de plans d'affaires faisait déjà partie des pratiques de gestion au sein de Technoparc Montréal. Néanmoins, nous constatons que ce dernier s'est doté d'un nouveau plan stratégique s'échelonnant de 2014 à 2017, lequel illustre les grandes orientations et les objectifs de l'organisation. Les démarches qui ont conduit à l'adoption de ce plan par le conseil d'administration de Technoparc Montréal, le 19 décembre 2013, avaient été amorcées en décembre 2012. Ce plan stratégique devrait à tout le moins être arrimé aux orientations du cadre stratégique de développement économique adopté par la Ville. Toutefois, en l'absence d'un porteur de dossier, nous n'avons pas obtenu l'évidence que le plan stratégique de Technoparc Montréal avait été l'objet d'une validation par la Ville.

Dans le cadre du processus de suivi instauré, nous constatons que la direction de Technoparc Montréal élabore annuellement un plan d'action détaillé, lequel découle des orientations stratégiques et des objectifs établis. Aux fins de notre audit, les plans d'action concernant les années 2012, 2013 et 2014 ont été obtenus et examinés. De façon générale, nous constatons que ces plans d'action établissent les orientations, les objectifs, la stratégie envisagée ainsi que les priorités d'action. De plus, chacune des priorités d'action est généralement assortie d'indicateurs pour en mesurer l'atteinte, de l'indication de la ressource responsable de la mise en œuvre, de l'échéancier et, selon le cas, du budget nécessaire.

Nous constatons également qu'annuellement Technoparc Montréal prépare un rapport dit « d'activités », lequel présente diverses informations dont, entre autres, le profil de la société, des données relatives à sa situation financière, les principaux projets en cours et les activités réalisées selon les secteurs d'activité de Technoparc Montréal (p. ex. l'aéronautique, les technologies propres, les sciences de la vie, les communications). Ce rapport est d'ailleurs rendu public dans son site Internet. En ce qui concerne les principaux projets en cours, il est notamment possible d'y apprécier les efforts déployés par Technoparc Montréal au regard de projets tels que :

- le développement du campus Saint-Laurent (p. ex. les ventes de terrains, les implantations de nouvelles entreprises, la location de bureaux, l'atténuation des problèmes liés au transport collectif sur le campus);

---

<sup>82</sup> Nos soulignés.

- l'éco-campus Hubert Reeves, qui est un projet ambitieux de développement durable comprenant la mise en place d'un 21<sup>e</sup> parc régional à Montréal et le développement de 12 bâtiments totalisant 625 000 pi<sup>2</sup> répartis sur un territoire de 2,3 M de pieds carrés<sup>83</sup>. Ce projet est toujours en cours de réalisation;
- le Quartier de la santé de Montréal dans lequel Technoparc Montréal était engagé depuis 2008 à titre de partenaire immobilier. Selon les informations que nous avons obtenues au moment de notre audit, ce projet est actuellement à l'étude quant à sa vocation future.

Par contre, nous remarquons qu'aucun bilan des réalisations n'est périodiquement préparé afin qu'il soit possible d'évaluer le degré d'avancement de l'ensemble des objectifs inclus dans le plan d'action annuellement produit et adopté par le conseil d'administration. À cet effet, le PDG affirme que la reddition de comptes au regard de ces plans d'action s'effectue grâce au rapport d'activités rendu public annuellement. Il mentionne également qu'à chacune des séances du conseil, les administrateurs sont renseignés au regard de l'évolution des dossiers en cours.

Afin d'évaluer la mesure avec laquelle les rapports d'activités produits pour les années 2012 et 2013<sup>84</sup> faisaient état des réalisations afférentes aux mesures prévues dans les plans d'action de ces mêmes années, nous en avons effectué le rapprochement. L'analyse effectuée révèle qu'il s'avère assez laborieux de repérer dans le rapport d'activités les réalisations concrètes ou le degré d'avancement de chacune des mesures sous-jacentes aux objectifs du plan d'action. D'ailleurs, il appert que plusieurs priorités d'action prévues dans les plans d'action ne sont pas spécifiquement abordées dans les rapports d'activités. Par exemple, le plan d'action de 2013 aborde les aspects suivants :

- Au chapitre du développement des pôles technologiques de l'agglomération de Montréal – secteur de l'aérospatiale, l'une des priorités d'action est de « cibler les entreprises visant des projets d'expansion-relocalisation à court et moyen terme ». L'indicateur de performance indique : « 5 à 10 entreprises ». Or, le rapport d'activités ne fournit aucune indication en ce sens.
- Au chapitre de la conception et de la structuration de projets de classe mondiale, l'on mentionne un projet visant l'établissement d'un « centre de traitement de données Cloud Montréal ». Les priorités d'action sont : « concevoir le concept du bâtiment », « signature de l'offre de location », « production des plans et devis et processus de soumission ». Le rapport d'activités est muet concernant ce projet.
- Au chapitre du repositionnement du campus Saint-Laurent, le plan d'action indique, entre autres, qu'il faut « revoir le zonage du campus Saint-Laurent au niveau des usages et des critères d'implantation ». Le rapport d'activités n'aborde pas cette question.

<sup>83</sup> Rapport d'activités de Technoparc Montréal 2013, page 23.

<sup>84</sup> Le rapport d'activités de 2014 n'était pas disponible au moment de notre audit.

Dans les faits, bien que les plans d'action prévoient, à certains égards, des indicateurs de performance, en l'absence d'un bilan des réalisations, il s'avère très difficile d'évaluer dans quelle mesure les actions prévues ont été amorcées, entièrement réalisées ou abandonnées. De l'avis du PDG, les mesures du plan qui n'ont pas été entreprises seraient reportées au plan d'action subséquent.

À notre avis, Technoparc Montréal aurait tout avantage à bonifier son processus de reddition de comptes par la préparation périodique de bilans des réalisations à l'égard des différentes mesures inscrites dans le plan d'action. En effet, cet outil de gestion permettrait aux membres du conseil d'administration et, ultimement, au représentant qui aura été désigné par la Ville d'évaluer en cours d'année le degré d'avancement des mesures prévues pour l'atteinte des orientations et des objectifs du plan stratégique.

#### 4.5.B. Recommandation

**Nous recommandons à Technoparc Montréal de bonifier son processus de reddition de comptes par la préparation, selon une fréquence à déterminer, de bilans des réalisations au regard des plans d'action produits, afin de permettre l'évaluation du degré d'avancement des mesures qui y sont prévues pour l'atteinte des orientations et des objectifs du plan stratégique.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*À cet égard, un tableau de bord sera élaboré afin de permettre le suivi et l'évaluation du plan d'action sur une base annuelle, en tenant compte du contrat de gestion avec la Ville et des orientations et des objectifs du plan stratégique 2014-2017 de Technoparc Montréal. (Échéancier prévu : août 2015)*

## 5. Conclusion générale

Technoparc Montréal, bien qu'il soit un organisme à but non lucratif (OBNL) relativement autonome quant à son mode de fonctionnement, est largement tributaire pour la poursuite de ses activités de l'importante contribution financière que lui accorde la Ville depuis de nombreuses années. Une large part (un peu plus de 40 %) de cette contribution financière versée par la Ville sert à Technoparc Montréal pour lui permettre d'acquitter les taxes municipales sur les terrains détenus.

Sa mission vise notamment à contribuer au développement immobilier du territoire montréalais par l'attraction et l'implantation d'entreprises œuvrant dans les secteurs de la haute technologie. Près de 75 % des terrains qu'il détenait ont déjà fait l'objet d'une vente et

sont développés ou en voie de l'être, à l'exclusion des trois ventes de terrain réalisées en faveur d'un promoteur immobilier.

Malgré l'importance monétaire et la récurrence de l'aide financière accordée à Technoparc Montréal, il est difficile d'établir le lien entre les efforts consentis par ce dernier et les résultats réels obtenus, car, d'une part, le contrat de gestion conclu entre les parties est muet en ce qui concerne les cibles de performance et les indicateurs qui pourraient être utilisés pour évaluer l'atteinte des retombées escomptées en matière de développement économique. D'autre part, il ne semble pas exister une coordination et une synergie parfaites des interventions menées par le Service du développement économique lui-même et par les divers autres intervenants du milieu qui participent également au développement scientifique et technologique sur le territoire montréalais.

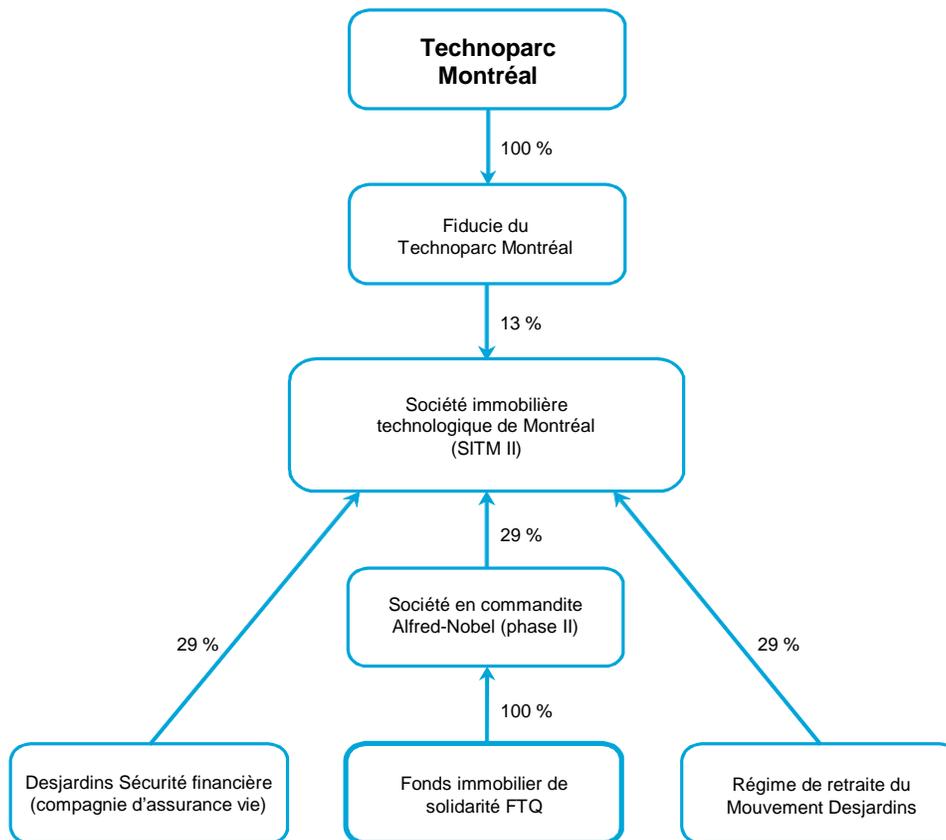
L'audit effectué a permis de soulever plusieurs questionnements au regard des pratiques de gestion en vigueur au sein de Technoparc Montréal, tant en matière de saines pratiques de gouvernance que sur le plan opérationnel, notamment :

- l'adoption par Technoparc Montréal d'un cadre de gouvernance digne de mention (p. ex. une politique de gouvernance, un code d'éthique et de déontologie, l'instauration d'une structure prévoyant l'intervention de trois comités de surveillance distincts), alors que les règles de conduite ou de fonctionnement qui y sont stipulées ne sont pas nécessairement mises en application de la part même des administrateurs qui les ont instaurées;
- un manque de rigueur dans la documentation des décisions prises, ce qui ne permet pas toujours de valider le bien-fondé de certains faits;
- l'absence d'encadrements administratifs formellement approuvés par le conseil d'administration concernant, entre autres, les dépenses de fonctionnement et les faiblesses constatées du contrôle interne;
- la vente, depuis 2012, de terrains au même promoteur immobilier avec le retrait de la clause obligeant l'acquéreur à construire dans un délai de six mois, alors que ce n'est pas la pratique usuelle de Technoparc Montréal;
- un processus de reddition de comptes incomplet, alors qu'il est difficile d'établir le lien entre le plan stratégique, les plans d'action et les rapports d'activités produits.

Étant donné que Technoparc Montréal est largement subventionné par la Ville et que sa survie en dépend, il pourrait être légitime de s'interroger sur les raisons pouvant justifier que les fonds publics municipaux ne sont pas assujettis à la même rigueur, à la même prudence et au même encadrement que ceux utilisés directement par les différents services municipaux.

## 6. Annexes

### 6.1. Organigramme de la structure organisationnelle de Technoparc Montréal



## 6.2. Carte des terrains de Technoparc Montréal



- Périmètre de Technoparc Montréal
- Périmètre de l'éco-campus Hubert-Reeves

- ▨ Terrain vendu à l'acheteur A (propriétaire du lot voisin)
- ▨ Terrains vendus au promoteur B

2012 : lot 1163827  
 2013 : lots 9 et 10  
 2014 : lots 11 et 12

- ▨ Terrain vendu à la société étrangère (lot 14)

Lots invendus

Pourcentage minimal d'activités innovantes	
15 %	
30 %	
85 % (ou siège social)	





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 4.12

## GESTION DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES





## Table des matières

1. Introduction .....	447
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	448
3. Sommaire des constatations .....	449
4. Constatations détaillées et recommandations .....	450
4.1. Portrait des contributions financières versées.....	450
4.2. Respect de la conformité à l'article 107.9 de la <i>Loi sur les cités et villes</i> .....	452
4.3. Contributions en biens et services .....	459
4.4. Gestion des contributions financières par les unités d'affaires.....	463
4.5. Présence d'élus ou d'employés de la Ville à titre d'administrateurs sur le conseil d'administration des organismes .....	506
4.6. Guide sur la gestion des contributions versées à des organismes.....	511
5. Conclusion générale .....	512
6. Annexes.....	514
6.1. Portrait des contributions financières versées à des organismes sans but lucratif.....	514
6.2. Gestion des contributions financières .....	516

## Liste des sigles

AGA	assemblée générale annuelle	LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>
CA	conseil d'administration	MHM	Mercier–Hochelaga-Maisonneuve
DCSLDS	Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social	OSBL	organismes sans but lucratif
DDS	Division de la diversité sociale	RDP–PAT	Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles
DGIS	Division de la gestion des installations sportives	RLPP	Rosemont–La Petite-Patrie
DOÉÉPS	Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive	VSMPE	Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

## 4.12. Gestion des contributions financières

### 1. Introduction

Les services centraux et les arrondissements disposent de budgets leur permettant de soutenir des organismes paramunicipaux et autres organismes sans but lucratif (OSBL) œuvrant dans différents domaines (p. ex. : le social, le communautaire, le culturel, l'économique) en leur versant notamment des contributions financières. Au cours des années 2009 à 2013, les sommes versées par la Ville de Montréal (la Ville), à titre de contributions financières, sont passées de 574 M\$ à 662 M\$. Abstraction faite des sommes versées notamment à l'AMT<sup>1</sup>, à la CMM<sup>2</sup>, aux organismes municipaux faisant l'objet d'un audit par le vérificateur général<sup>3</sup>, aux CLD<sup>4</sup> et aux CDEC<sup>5</sup>, les contributions financières versées aux autres organismes sont passées, pour les mêmes années, de 81 M\$ en 2009 à 99 M\$ en 2013. Par ailleurs, la Ville soutient également des organismes dans le cadre de leurs activités, sous forme de contributions non monétaires, tel le prêt de locaux et d'installations sportives.

Quatre instances approuvent les contributions versées à des organismes, soit le conseil d'agglomération et le conseil municipal pour les montants d'au moins 50 000 \$, le comité exécutif pour les sommes n'excédant pas 50 000 \$, et les conseils d'arrondissement quel que soit le montant en cause.

Au moment de faire approuver l'octroi de contributions, un dossier décisionnel, généralement accompagné d'une convention entre la Ville et l'organisme, est soumis à l'instance compétente. Dans un guide produit par la Direction du greffe (en 2011), deux chapitres abordent le contenu et la présentation des sommaires décisionnels traitant des contributions financières. Les sommaires décisionnels doivent notamment décrire les activités de l'organisme ainsi que de celles faisant l'objet du soutien, le montant s'il s'agit d'un soutien financier, et la nature du soutien si celui-ci est autre que financier. Pour ce qui est de la convention entre les parties, soit le document légal, elle précise également la nature du soutien, son montant, la durée, et elle est assortie de dispositions contractuelles portant principalement sur les obligations des parties.

<sup>1</sup> Agence métropolitaine de Montréal.

<sup>2</sup> Communauté métropolitaine de Montréal.

<sup>3</sup> Conseil des arts de Montréal, Office de consultation publique de Montréal, Office municipal d'habitation de Montréal, Société de transport de Montréal, Société d'habitation et de développement de Montréal, Société du parc Jean-Drapeau.

<sup>4</sup> Centres locaux de développement.

<sup>5</sup> Centres de développement économique communautaire.

À la suite de l'octroi des contributions financières, les services centraux et les arrondissements de la Ville ont la responsabilité de s'assurer que les OSBL respectent les dispositions des ententes. Ils doivent notamment s'assurer que les contributions versées ont été utilisées aux fins prévues.

En ce qui concerne spécifiquement les contributions d'au moins 100 000 \$, l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) prévoit que toute personne morale recevant une contribution annuelle de la Ville d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire auditer ses états financiers. Ces états financiers, qui doivent être remis à la Ville, fournissent une opinion sur la situation financière de l'organisme, sur les résultats de ses activités et de ses flux de trésorerie. Le vérificateur d'une telle personne morale doit notamment transmettre au vérificateur général une copie de ces états financiers annuels audités.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

L'audit effectué avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les contributions octroyées par les instances faisaient l'objet d'un suivi par les unités d'affaires afin de s'assurer que :

- les organismes se conformaient à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV);
- les sommes versées avaient été utilisées aux fins prévues.

Pour ce faire, nous avons examiné le processus permettant d'identifier les organismes visés par l'article 107.9 de la LCV et d'en faire un suivi. Par ailleurs, nous avons examiné l'autorisation des contributions par les instances concernées, l'existence de convention entre les parties, de même que les dispositions qu'elles comportent. De plus, nous avons également examiné la reddition de comptes exigée des organismes soutenus ainsi que le suivi exercé par les responsables des unités d'affaires.

Nos travaux d'audit ont porté sur les contributions financières versées à des OSBL au cours de l'année 2013. Pour certains aspects, des données antérieures à 2013 ont aussi été considérées. Nos travaux d'audit ont principalement été réalisés en 2014, mais ils ont également tenu compte des informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2015.

Nos travaux ont été concentrés tant dans des services centraux que dans des arrondissements. Il s'agit des unités d'affaires suivantes :

- Service de la culture;
- Service de la diversité sociale et des sports;
- Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal;
- Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville;

- Arrondissement de LaSalle;
- Arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve (MHM);
- Arrondissement de Montréal-Nord;
- Arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie (RLPP);
- Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (RDP–PAT);
- Arrondissement de Saint-Léonard;
- Arrondissement du Sud-Ouest;
- Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension (VSMPE).

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d’audit ont permis de relever des secteurs où des améliorations devraient être apportées. Les sections qui suivent du présent rapport d’audit font ressortir des lacunes en ce qui a trait :

- Au respect de la conformité à l’article 107.9 de la LCV (section 4.2) :
  - Un processus formel n’a pas été établi pour recenser l’ensemble des organismes visés par cet article.
- Aux contributions en biens et en services (section 4.3) :
  - Un processus n’est pas en place pour évaluer l’ensemble de ces contributions de façon à déterminer la valeur réelle et totale des contributions annuelles versées aux organismes.
- À la gestion des contributions financières par les unités d’affaires (section 4.4) :
  - Pour la majorité des contributions examinées, des objectifs mesurables n’ont pas été établis;
  - Les organismes ne sont pas assujettis aux mêmes obligations pour l’ensemble des contributions, et ce, par le biais des conventions et des demandes de soutien, ce qui est susceptible de limiter les unités d’affaires dans l’évaluation de l’utilisation des sommes versées;
  - Le suivi réalisé permet d’évaluer l’atteinte des résultats que pour 33 % des contributions;
  - Le suivi réalisé ne permet d’évaluer l’utilisation des contributions versées aux fins prévues que pour 19 % des contributions;
  - Des élus et des employés siégeaient, à titre d’administrateurs, au conseil d’administration (CA) de 15 organismes, ce qui risque de compromettre leur devoir de loyauté envers la Ville.

## 4. Constatations détaillées et recommandations

### 4.1. Portrait des contributions financières versées

#### 4.1.A. Contexte et constatations

Pour réaliser cet audit, nous avons d'abord pris connaissance de l'importance des contributions versées au cours des années 2009 à 2013. C'est à partir des transactions enregistrées dans l'application SIMON que nous avons pu établir ce portrait. Ainsi, au cours de cette période, les contributions financières versées à des OSBL sont passées de 80,8 M\$ en 2009 à 98,8 M\$ en 2013, soit une hausse de 22 %. Le tableau qui suit montre que cette augmentation a été progressive tout au long de cette période.

**Tableau 1 – Contributions financières totales (de 2009 à 2013)**

Année	Contributions totales (en millions \$)	Variation (année courante / année précédente)	Variation (2009 à 2013)
2013	98,8	+ 1 %	22 %
2012	97,8	+ 5,8 %	
2011	92,4	+ 6,8 %	
2010	86,5	+ 7 %	
2009	80,8		

Nous avons également voulu connaître, pour les années 2009 à 2013, la répartition des contributions totales selon qu'elles étaient d'au moins 100 000 \$ ou moins de 100 000 \$. Le tableau 2 qui suit révèle que les sommes versées à des organismes ayant bénéficié d'une contribution d'au moins 100 000 \$ représentaient, pour ces années, entre 75 % et 79 % du total (voir le tableau 2, colonne d). À l'inverse, les sommes versées à des organismes ayant bénéficié d'une contribution inférieure à 100 000 \$ représentaient entre 21 % et 25 % du total (voir le tableau 2, colonne h). Si nous prenons en considération la répartition du nombre d'organismes, l'analyse révèle que moins de 10 % des organismes (voir le tableau 2, colonne f) ont bénéficié d'un soutien d'au moins 100 000 \$. À l'inverse, un peu plus de 90 % des organismes (voir le tableau 2, colonne j) ont bénéficié d'un soutien inférieur à 100 000 \$.

Tableau 2 – Portrait consolidé des contributions (de 2009 à 2013)

Année	Contributions totales		Contributions d'au moins 100 000 \$				Contributions de moins 100 000 \$			
	(a) (en millions \$)	(b) Nbre d'OSBL	(c) (en millions \$)	(d) % (c/a)	(e) Nbre d'OSBL	(f) % (e/b)	(g) (en millions \$)	(h) % (g/a)	(i) Nbre d'OSBL	(j) % (i/b)
2013	98,8	1 805	78,2	79 %	161	9 %	20,6	21 %	1 644	91 %
2012	97,8	1 833	77,2	79 %	158	9 %	20,6	21 %	1 675	91 %
2011	92,4	1 699	72,9	79 %	151	9 %	19,3	21 %	1 548	91 %
2010	86,5	1 687	67,3	78 %	146	9 %	19,2	22 %	1 541	91 %
2009	80,8	1 742	60,4	75 %	146	8 %	20,4	25 %	1 596	92 %

Comme le budget de la Ville au chapitre des contributions financières est réparti entre les services centraux et les arrondissements, nous nous sommes aussi intéressés, toujours pour la même période, à la répartition des contributions financières entre les services centraux et les arrondissements. Ainsi, au cours des années 2009 à 2013, une proportion variant entre 66 % et 69 % des contributions financières totales provenait des budgets des services centraux (voir l'annexe 6.1, tableau A). À l'inverse, les budgets des arrondissements ont permis de verser des contributions financières qui représentaient une proportion variant de 31 % à 34 % des contributions totales (voir l'annexe 6.1, tableau A).

À ce stade, nous avons poursuivi l'analyse pour connaître la proportion, tant pour les services centraux que pour les arrondissements, des sommes versées à des organismes ayant bénéficié de contributions d'au moins 100 000 \$. Ainsi, pour les services centraux, les sommes versées à ces organismes représentaient entre 78 % et 81 % du total (voir l'annexe 6.1, tableau B). À l'inverse, les sommes versées à des organismes ayant bénéficié d'une contribution inférieure à 100 000 \$ représentaient entre 19 % et 22 % du total. Si nous prenons en considération le nombre d'organismes soutenus par les services centraux, l'analyse révèle aussi qu'une faible proportion, soit entre 11 % et 13 %, a bénéficié de contributions supérieures à 100 000 \$. À l'inverse, une grande proportion des organismes, soit entre 87 % et 89 %, ont bénéficié d'un soutien inférieur à 100 000 \$.

Pour ce qui est des arrondissements, les sommes versées à des organismes ayant bénéficié d'une contribution d'au moins 100 000 \$ représentaient entre 58 % et 81 % du total (voir l'annexe 6.1, tableau C). À l'inverse, les sommes versées à ces organismes ayant bénéficié d'une contribution inférieure à 100 000 \$ représentaient entre 19 % et 42 % du total. Si nous prenons en considération le nombre d'organismes, l'analyse révèle qu'une faible proportion, soit entre 4 % et 5 %, a bénéficié d'un soutien d'au moins 100 000 \$. À l'inverse, une grande proportion des organismes, soit entre 95 % et 96 %, ont bénéficié d'un soutien inférieur à 100 000 \$.

Cette analyse nous permet de constater qu'une grande proportion des organismes soutenus, autant à partir des budgets des services centraux que des arrondissements, bénéficient de contributions financières inférieures à 100 000 \$. À titre indicatif, nous avons réparti, pour l'année 2013, le nombre d'organismes en fonction de différents seuils monétaires. Nous avons également rapproché la valeur des contributions versées à chacun des seuils monétaires. Le tableau 3 révèle que près de la moitié des organismes ont reçu une contribution supérieure à 5 000 \$, représentant 95 % des contributions financières de cette catégorie.

**Tableau 3 – Contributions inférieures à 100 000 \$  
Répartition du nombre d'organismes en fonction du seuil monétaire  
des contributions versées  
Année 2013**

De	A	Nombre d'organismes		En valeur (en millions de dollars)	
1 \$	4 999 \$	881	54 %	0,9 \$	5 %
5 000 \$	9 999 \$	208	13 %	1,4 \$	7 %
10 000 \$	14 999 \$	119	7 %	1,4 \$	7 %
15 000 \$	24 999 \$	127	8 %	2,4 \$	11 %
25 000 \$	49 999 \$	196	12 %	6,7 \$	32 %
50 000 \$	74 999 \$	70	4 %	4,1 \$	20 %
75 000 \$	99 999 \$	43	2 %	3,7 \$	18 %
<b>Total</b>		<b>1 644</b>	<b>100 %</b>	<b>20,6 \$</b>	<b>100 %</b>

En conclusion, le fait de disposer d'un portrait sur les sommes versées à titre de contributions financières oriente les actions à prendre par les différentes unités d'affaires, soit pour s'assurer du respect de l'article 107.9 de la LCV pour les organismes visés, ou encore pour la mise en place de différents mécanismes de contrôle.

## 4.2. Respect de la conformité à l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes

### 4.2.A. Contexte et constatations

Au-delà du fait que les contributions sont gérées par les services centraux ou encore par les arrondissements, il n'en demeure pas moins que l'article 107.9 de la LCV s'applique à tout organisme recevant une contribution annuelle de la Ville d'au moins 100 000 \$. Un organisme visé a notamment l'obligation de faire auditer ses états financiers et le vérificateur de cet organisme doit aussi transmettre au vérificateur général une copie de ces états financiers annuels audités.

D'entrée de jeu, des états financiers visent à répondre aux besoins de plusieurs utilisateurs. À titre d'exemple, ils permettent de prendre connaissance de la situation financière d'un organisme avant d'accorder un soutien financier. Ils devraient également fournir l'assurance aux unités d'affaires concernées que les sommes versées ont été utilisées conformément à la demande de financement et à l'approbation ultérieure. Lorsqu'ils sont audités, les états financiers fournissent une opinion indépendante d'un CPA auditeur sur la situation financière de l'organisme, sur les résultats de ses activités et de ses flux de trésorerie.

Pour que la Ville puisse recevoir les états financiers audités des organismes visés par l'article 107.9 de la LCV et que le vérificateur général de la Ville reçoive une copie de ces états financiers, les organismes doivent systématiquement être informés de leur obligation et un processus de suivi doit clairement être établi au sein de l'appareil municipal. Ainsi, une unité d'affaires ayant à gérer une contribution d'au moins 100 000 \$ doit s'assurer d'obtenir des états financiers audités. Par ailleurs, lorsque, pour un même organisme, plus d'une unité d'affaires gère une contribution inférieure à 100 000 \$, mais qu'au total la contribution financière annuelle versée dépasse le seuil de 100 000 \$, des mécanismes de contrôle doivent permettre de détecter ces situations.

Premièrement, dans le cadre de notre audit, nous avons évalué dans quelle mesure les unités d'affaires ayant à gérer des contributions financières d'au moins 100 000 \$, avaient obtenu des états financiers audités de la part des organismes pour se conformer à l'article 107.9 de la LCV.

Pour ce faire, nous avons demandé, notamment à chaque arrondissement et à la Direction générale, de nous fournir la liste des organismes auxquels des contributions d'au moins 100 000 \$ avaient été octroyées pour 2013, ainsi que les états financiers audités selon l'article 107.9 de la LCV.

Pour cet aspect en particulier, nos travaux d'audit ont été réalisés dans cinq arrondissements, soit l'arrondissement de LaSalle, de MHM, de RDP-PAT, de RLPP et de VSMPE. Nous y avons recensé 39 organismes ayant bénéficié d'une contribution supérieure à 100 000 \$. Pour ce qui est des services centraux, nous avons sélectionné 10 organismes soutenus par le Service de la culture et le Service de la diversité sociale et des sports. Précisons d'abord qu'une contribution totale annuelle d'au moins 100 000 \$ versée à un organisme peut regrouper plus d'une contribution. En cours d'année, chacune des contributions doit être approuvée par l'instance concernée et une convention est généralement convenue entre la Ville et l'organisme. De façon générale, une disposition stipule que l'organisme doit produire des états financiers audités en vertu de l'article 107.9 de la LCV, lorsque les sommes versées

par la Ville excèdent 100 000 \$. Ainsi, pour ces 49 organismes, nous avons recensé 177 contributions versées, dont 129 ont fait l'objet d'une convention (voir le tableau 4).

À partir des informations qui nous ont été transmises par les unités d'affaires, nous avons constaté que 43 organismes sur un total de 49, soit 88%, avaient fourni des états financiers audités. Cependant, 6 organismes sur un total de 49, soit 12 %, ne se conformaient pas à l'article 107.9 de la LCV, en raison d'états financiers non audités ou manquants, ou encore par l'absence du rapport de l'auditeur. Or, nous avons constaté que ces six organismes avaient pourtant été informés de leur obligation dans au moins une convention qu'ils avaient signée avec la Ville. Nous croyons que les unités d'affaires devraient prendre les moyens nécessaires pour s'assurer que les organismes produisent des états financiers audités.

**Tableau 4 – Transmission des états financiers audités selon l'article 107.9 de la LCV  
Échantillon de 49 organismes**

Unités d'affaires	Nombre d'organismes ayant reçu une contribution d'au moins 100 000 \$	Nombre d'organismes ayant été informés sur leurs obligations relatives à l'article 107.9 de la LCV dans au moins une convention	Nombre d'états financiers audités reçus par les unités d'affaires	États financiers ne respectant pas l'article 107.9	Nombre de contributions	Nombre de conventions
Arrondissement de LaSalle	5	3	4	1	13	8
Arrondissement de MHM	14	14	12	2	43	25
Arrondissement de RDP-PAT	4	4	3	1	12	10
Arrondissement de RLPP	7	7	7	0	27	18
Arrondissement de VSMPE	9	9	9	0	51	39
Service de la culture	7	5	6	1	18	17
Service de la diversité sociale et des sports	3	2	2	1	13	12
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>6</b>	<b>177</b>	<b>129</b>

Deuxièmement, nous avons évalué si des mécanismes étaient en place pour détecter des situations selon lesquelles plus d'une unité d'affaires aurait versé des contributions financières inférieures à 100 000 \$, mais dont le montant total excéderait 100 000 \$.

Dans le cadre de notre audit, nous avons recensé, à partir de l'application SIMON, 15 organismes qui, au total, ont reçu des contributions financières d'au moins 100 000 \$, mais dont les arrondissements et les services centraux impliqués avaient à gérer individuellement des contributions de moins de 100 000 \$. Nous avons questionné les arrondissements impliqués pour 11 de ces cas, afin d'évaluer dans quelle mesure des états financiers audités avaient été reçus. Or, les résultats de nos travaux révèlent que la majorité des organismes concernés s'étaient acquittés de leur obligation au regard des états financiers audités. Ainsi, neuf états financiers audités et deux non audités ont été reçus par

les arrondissements visés. Cependant, nous n'avons pas eu l'évidence que ces états financiers avaient été reçus dans le cadre d'un processus de suivi formel. Nous sommes d'avis que des mécanismes de contrôle devraient être mis en place afin de détecter de telles situations et pour s'assurer que les organismes se conforment à leurs obligations au regard des états financiers audités.

Troisièmement, nous avons aussi évalué dans quelle mesure un processus formel permettait d'identifier l'ensemble des organismes visés par l'article 107.9 de la LCV pour s'assurer qu'un suivi est réalisé sur le respect de la conformité.

Tout d'abord, le conseil municipal a résolu, à l'unanimité, en décembre 2013, que le rapport annuel des organismes recevant une contribution annuelle de la Ville d'au moins de 100 000 \$ visée par l'article 107.9 de la LCV soit déposé chaque année au conseil de ville. La résolution s'appliquait également aux sociétés paramunicipales et à toute personne morale dont le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et des affaires selon l'article 107.7 de la LCV. Les dirigeants de ces organismes doivent être à la disposition du conseil municipal pour une séance plénière selon le *Règlement sur la procédure d'assemblée et les règles de régie interne du conseil municipal*.

Depuis l'adoption de cette résolution, des rapports annuels, des rapports d'activités ou des états financiers d'organismes visés ont été déposés à des séances du conseil municipal. À l'aide d'une liste intitulée « Répertoire des organismes ayant déposé leur rapport annuel/d'activité/ou états financiers en vertu de la résolution CM13 1157 », mise à jour le 9 mars 2015, nous avons constaté qu'elle indiquait les dates de dépôt des documents de 43 organismes visés par l'article 107.9 (séances entre le 26 mai 2014 et le 23 février 2015). À notre avis, cette liste n'indique pas aux utilisateurs un rapprochement avec l'ensemble des organismes visés par la résolution du conseil municipal et ne montre pas les résultats du processus en place. Sur la base des données que nous avons extraites à l'aide de l'application SIMON, le nombre d'organismes ayant bénéficié d'une contribution d'au moins 100 000 \$ pour l'année 2013, était de 161 (voir le tableau 2, colonne e). De ce fait, les rapports annuels (incluant des états financiers audités) de 73 % des organismes visés n'avaient pas encore été déposés au conseil municipal en date du 23 février 2015. Nous croyons qu'un processus formel devrait être établi pour qu'une liste soit tenue à jour pour l'ensemble des organismes visés par l'article 107.9 de la LCV. Cette liste devrait montrer les résultats du suivi exercé sur la réception des états financiers audités.

Par ailleurs, nous tenons à souligner que c'est dans le cadre du présent audit que le vérificateur général a obtenu des états financiers audités de la part des unités d'affaires. N'eût été cette demande que nous avons soumise en mai 2014 à l'ensemble des unités

d'affaires, nous n'aurions pas reçu systématiquement une copie des états financiers audités, comme le prévoit la LCV. Ainsi, il ne s'agit pas d'un processus formel et systématique. Nous croyons qu'un processus formel devrait être mis en place pour que le vérificateur général ait l'assurance de recevoir l'ensemble des états financiers audités des organismes visés par l'article 107.9 de la LCV.

#### 4.2.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de LaSalle, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, au Service de la culture et au Service de la diversité sociale et des sports de mettre en place des mécanismes de contrôle visant à obtenir systématiquement des états financiers audités de la part des organismes visés par l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* afin de se conformer à la législation en vigueur.**

#### Réponse des unités d'affaires :

##### **ARRONDISSEMENT DE LASALLE**

*À la suite de la mise à niveau de la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes LaSallois à l'automne 2014, chaque organisme reconnu doit déposer pour le 1<sup>er</sup> décembre de chaque année tous les documents nécessaires à la reconduction de la reconnaissance.*

*Ainsi, les documents suivants sont exigés :*

- *copie de la dernière déclaration annuelle;*
- *liste des membres du CA;*
- *liste des membres de l'organisme (avec coordonnées complètes);*
- *copie du rapport d'activités;*
- *bilan financier et/ou prévisions budgétaires;*
- *procès-verbal de la dernière assemblée générale annuelle (AGA);*
- *preuve d'assurances.*

*Évidemment, l'arrondissement se conforme à l'article 107.9 de la LCV et exigera des états financiers audités pour les organismes recevant plus de 100 000 \$ en contributions financières. (Complété)*

##### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Pour chaque organisme :*

- *Identifier l'ensemble du soutien fourni par l'arrondissement;*
- *Valider l'atteinte du montant de 100 000 \$ en soutien de la part de l'arrondissement;*
- *Rappeler aux organismes concernés leurs obligations en lien avec l'article 7.4.1 de la convention (concernant l'obligation de soumettre des états financiers dans*

un délai prévu et qu'ils soient audités lorsque les contributions octroyées sont supérieures à 100 000 \$);

- Expliquer aux organismes la nature du soutien pris en considération pour établir ou pas l'application de l'article 7.4.1 de la convention;
- S'assurer que les états financiers audités ont été transmis dans les 30 jours de la tenue de l'AGA. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

#### **ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES**

Les 4 organismes visés par l'article 107.9 ont transmis des états financiers audités. Cependant, dans le document numérisé des états financiers audités d'un des organismes transmis au vérificateur général, il manquait la page de note aux lecteurs. (**Échéancier prévu : avril 2015**)

#### **Commentaires du vérificateur général :**

***Au moment de nos travaux d'audit, il n'y avait pas de rapport de l'auditeur pour l'organisme. Par la suite, le rapport de l'auditeur qui nous a été transmis ne contenait aucune date.***

#### **SERVICE DE LA CULTURE**

*Intervenir auprès du Service des affaires juridiques afin que les modèles de conventions contiennent systématiquement une clause qui indique clairement que, lorsque le « cumulatif » des subventions reçues par l'organisme atteint ou dépasse 100 000 \$, celui-ci est tenu d'envoyer ses états financiers audités au vérificateur général et à son responsable de dossier au Service de la culture.*

*Lors de l'octroi de la contribution financière, rappeler dans une lettre au responsable de l'organisme, ses principales obligations.*

*Tenir pour le service, un registre central des organismes et des contributions financières.*

*Envoyer systématiquement et annuellement une lettre de rappel ou courriel aux organismes afin qu'ils fassent parvenir leurs états financiers audités au vérificateur général et à son responsable de dossier au Service de la culture en copie conforme.*

*Implanter des outils uniformisés pour toutes les unités d'affaires, afin d'assurer un suivi plus étroit. (**Échéancier prévu : mars 2016**)*

#### **SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

##### **Division de la diversité sociale (DDS)**

*Inclure, dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, un article informant les organismes de l'obligation pour les organismes visés par l'article 107.9*

de la LCV de transmettre au directeur et au vérificateur général les états financiers audités.

*Pour les contributions gérées par la DDS, élaborer, dans les cas où cela n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans le projet de convention ont été respectées. Valable pour toutes les recommandations du rapport d'audit, cette fiche fera partie intégrante du dossier et contiendra les éléments suivants :*

- États financiers audités pour les contributions de 100 000 \$ et plus;
- Objectifs mesurables;
- Comptabilité distincte;
- Consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- Informations financières distinctes;
- Confirmation signée d'utilisation des sommes versées;
- Production de rapports pour chaque contribution;
- Transmission des informations jugées nécessaires;
- Modalité de versement conditionnelle;
- Présentation distincte des dépenses effectuées par contribution;
- Utilisation des sommes versées.

*Pour les contributions gérées par les arrondissements, demander aux arrondissements d'élaborer, dans les cas où ce n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans la convention ont été respectées. Cette fiche fera partie intégrante du dossier et sera transmise aux responsables de la DDS. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**Division de la gestion des installations sportives (DGIS) et Division des orientations, équipements, événements et pratique sportive (DOÉÉPS)**

*Poursuivre l'action, déjà entreprise depuis 2014, d'insérer dans la convention, un article pour informer les organismes de se conformer à l'article 107.9 de la LCV.*

*Développer une fiche de suivi des obligations, énoncées dans la convention, pour chaque organisme ainsi que les échéances correspondantes, notamment poursuivre l'obtention des états financiers audités de la part des organismes visés par l'article 107.9 de la LCV. Remettre cette fiche à l'organisme. Cette fiche sert également à la personne responsable de la convention concernée afin de suivre le respect des obligations de l'organisme. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### **4.2.C. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction générale de mettre en place des mécanismes de contrôle pour détecter l'ensemble des organismes recevant une contribution totale d'au moins 100 000 \$ et pour s'assurer qu'ils se conforment à leurs obligations au regard de la production des états financiers audités selon l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*La Direction générale estime que dans le cadre des systèmes de gestion actuellement en usages, les gestes requis pour réaliser cet objectif ont été posés.*

*La Direction générale mandatera le Service des finances pour qu'il s'assure que le prochain système de comptabilité financière permette d'atteindre cet objectif. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**4.2.D. Recommandation**

**Nous recommandons à la Direction générale de mettre en place un processus formel selon lequel une liste de l'ensemble des organismes soutenus et visés par l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* serait tenue à jour afin de montrer les résultats du suivi exercé sur la réception des rapports annuels (incluant les états financiers audités) et de les rendre accessibles aux utilisateurs, dont le vérificateur général.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*La Direction générale établira la liste des organismes ayant reçu une subvention annuelle de plus de 100 000 \$, comme elle l'a fait en 2014, en y incluant cette fois les subventions octroyées par les conseils d'arrondissement.*

*La liste sera transmise aux unités concernées afin qu'elles s'assurent que les organismes visés donnent suite à cette exigence légale (dans le cas de la production des états financiers audités) et à la résolution du conseil (dans le cas du dépôt des rapports annuels), le tout dans l'esprit d'assurer une saine reddition de comptes en regard des fonds publics consacrés aux subventions.*

*La liste sera également déposée au greffe aux fins de recensement des rapports annuels déposés en vertu de CM13 1157. (Échéancier prévu : juin 2015)*

**4.3. Contributions en biens et services****4.3.A. Contexte et constatations**

En plus des contributions financières, la Ville soutient également des organismes sous forme de contributions non monétaires. Il s'agit d'un soutien technique, logistique ou matériel. À titre d'exemple, la Ville met à la disposition d'organismes des locaux et des installations sportives. Elle peut aussi assumer les coûts d'entretien et d'électricité des locaux occupés par l'organisme ou encore elle peut fournir des services professionnels.

Dans certains cas, la valeur des contributions en biens et en services peut être considérable. Lorsqu'il est possible d'estimer la juste valeur de ces biens et services rendus, cette valeur s'ajoute, le cas échéant, aux contributions financières.

Au cours de notre audit, nous avons voulu évaluer dans quelle mesure la Ville soutenait des organismes sous forme de biens et de services. Pour cet aspect en particulier, nos travaux d'audit ont été réalisés à partir de la même sélection que pour la section 4.2. Il s'agit donc des unités d'affaires suivantes : les arrondissements de LaSalle, de MHM, de RDP-PAT, de RLPP et de VSMPE, le Service de la culture et le Service de la diversité sociale et des sports. Rappelons que nous y avons recensé 49 organismes ayant bénéficié d'une contribution d'au moins 100 000 \$ et que nous avons examiné 129 conventions conclues entre ces organismes et la Ville (voir le tableau 4). Nos travaux ont révélé que 28 organismes sur un total de 49, soit 57 %, ont bénéficié en 2013 d'une contribution non monétaire sous forme de biens et de services (voir le tableau 5).

**Tableau 5 – Contributions en biens et en services**  
**Échantillon de 49 organismes ayant reçu des contributions d'au moins 100 000 \$**

Unité d'affaires	Nombre d'organismes	Nombre d'organismes avec contribution non monétaire	Nature des contributions non monétaires
Arrondissement de LaSalle	5	4	Bâtiment avec entretien et électricité, installations sportives, bureaux, équipement
Arrondissement de MHM	14	10	Installations et matériel, équipements scéniques, ordinateurs
Arrondissement de RDP-PAT	4	3	Installations et matériel
Arrondissement de RLPP	7	5	Installations sportives, locaux, équipements, tables
Arrondissement de VSMPE	9	5	Installations sportives, matériel
Service de la culture	7	1	Entretien des locaux
Service de la diversité sociale et des sports	3	0	
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>28 (57 %)</b>	

Selon les normes comptables du Manuel de CPA Canada – Comptabilité, ces opérations non monétaires devraient être évaluées sur la base de la juste valeur dont l'évaluation est la plus fiable. Actuellement, la valeur de ces contributions n'est pas évaluée pour les fins des conventions ni à des fins de comptabilisation.

Nous sommes d'avis qu'une évaluation des biens et des services fournis aux organismes devrait être effectuée afin de déterminer l'importance de la valeur de ce type de contribution.

Bien que les organismes de notre échantillon aient bénéficié de contributions d'au moins 100 000 \$ et qu'ils avaient déjà l'obligation de produire des états financiers audités, il pourrait survenir des situations pour lesquelles la contribution totale versée à d'autres organismes pourrait être d'au moins 100 000 \$ si la contribution non monétaire était prise en considération.

#### 4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de LaSalle, de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, de Rosemont–La Petite-Patrie, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension et au Service de la culture d'évaluer la juste valeur des biens et des services dont bénéficient les organismes sans but lucratif soutenus afin de connaître la valeur réelle des contributions versées et de prendre les décisions appropriées.**

#### Réponse des unités d'affaires :

##### **ARRONDISSEMENT DE LASALLE**

*D'ici la fin de l'année 2015, soit pour la reconduction de la reconnaissance des organismes en 2016, nous allons évaluer la juste valeur des biens et des services dont bénéficient les organismes sans but lucratif (OSBL) reconnus selon la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes LaSallois.*

*Ainsi, nous allons évaluer et quantifier, en terme monétaire, les services offerts à nos organismes et nous conformer aux recommandations du Bureau du vérificateur général, à savoir que si ces organismes reçoivent pour une valeur estimée à plus de 100 000 \$ annuellement en services, ces organismes devront faire auditer leurs états financiers. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*L'évaluation de la juste valeur des biens et des services tiendra compte des éléments suivants :*

- *La somme de l'ensemble des contributions financières versées à l'organisme par l'arrondissement;*
- *La valeur locative des espaces fournis par l'arrondissement;*
- *Le coût du loyer des espaces fournis par l'arrondissement;*
- *La valeur des ressources humaines fournies par l'arrondissement pour la réalisation de l'offre de services dévolue à la population;*
- *La valeur des coûts de location des plateaux sportifs;*
- *La valeur du matériel prêté par l'arrondissement.*

*Le détail de ce bilan sera présenté annuellement à l'organisme avant la tenue de son AGA. (Échéancier prévu : juin 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES**

Le manque d'information peut s'expliquer par le fait que ce dossier relève d'une autre direction que celle qui normalement octroie les subventions.

En effet, les renseignements utiles pour déterminer la valeur du soutien immobilier sont compilés par la direction responsable des locaux octroyés à l'organisme, alors que c'est une autre direction dans ce dernier cas-ci, qui a préparé le dossier de convention et subvention auprès de cet organisme. Afin de s'assurer que toutes les informations soient incluses au dossier décisionnel, la direction de l'arrondissement s'assurera de requérir l'intervention des deux directions dans le dossier décisionnel lorsque requise et que la valeur de chaque support en biens et services auprès d'organismes soit bien chiffrée. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

#### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

Répertorier les types d'activités ou d'événements soutenus. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

Estimer la valeur du loyer des locaux prêtés à certains OSBL. (**Échéancier prévu : septembre 2015**)

Créer un registre (tableau) annuel de tous les OSBL soutenus par l'arrondissement en y incluant les montants des :

- contributions financières de l'arrondissement;
- contributions financières de la Ville;
- contributions non monétaires de l'arrondissement. (**Échéancier prévu : novembre 2015**)

Mettre à jour annuellement le registre. (**Échéancier prévu : janvier de chaque année**)

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

Dans le but de répondre à cette recommandation, un groupe de travail sera créé par la table des directeurs de la culture, des sports, des loisirs et du développement social afin d'établir des balises communes pour l'ensemble du réseau.

Mise en place du comité : fin du printemps 2015.

Travaux du comité : tout le reste de l'année 2015. (**Échéancier prévu : janvier 2016**)

#### **SERVICE DE LA CULTURE**

Mieux encadrer et systématiser la pratique dans toutes les unités du service, de l'obligation de faire évaluer les biens et services. S'assurer du soutien des différents services afin d'obtenir l'information requise (le Service des finances, le Service de la gestion et de la planification immobilière, etc.)

*Indiquer systématiquement la valeur des biens et services dans la rubrique « Aspects financiers » lors de la confection d'un dossier décisionnel. (Échéancier prévu : mars 2016)*

## 4.4. Gestion des contributions financières par les unités d'affaires

### 4.4.A. Contexte et constatations

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les services centraux et les arrondissements se partagent la responsabilité de gérer les contributions financières versées à des OSBL.

Il y a d'abord les contributions versées dans le cadre de différents programmes, chacun présentant un objectif général et des objectifs spécifiques. Au cours du lancement de ces programmes, les organismes admissibles sont appelés à faire une demande de soutien dans laquelle ils doivent présenter leurs projets ou une offre de service selon le cas. Les candidatures sont évaluées par un jury de sélection, en fonction de critères de sélection. Pour certains programmes, c'est une liste des projets retenus, incluant le nom des organismes et le montant du soutien recommandé, qui est approuvée par l'instance compétente. Des conventions entre les organismes retenus et la Ville ne sont pas conclues entre les parties. Pour d'autres programmes, c'est une offre de service proposée par l'organisme retenu qui est approuvée par l'instance compétente, le montant du soutien ainsi que la convention conclue entre les parties.

Il y a aussi les contributions qui ne sont pas versées dans le cadre de programmes. Généralement, les organismes qui en bénéficient ont présenté une demande de soutien à la Ville pour un projet quelconque ou ont été approchés par la Ville pour réaliser des activités courantes ou liées à un événement. Pour ce type de contribution, les instances approuvent la nature des activités soutenues, le type de soutien, le montant et les modalités de versement, ainsi que la provenance budgétaire. Les dossiers décisionnels sont généralement accompagnés d'une convention entre les parties.

En autorisant des contributions à plusieurs OSBL, les instances s'attendent à ce que ces organismes utilisent les sommes versées aux fins prévues, tout en respectant les conditions qui ont été convenues entre les parties. Elles s'attendent également à ce que les objectifs prévus soient atteints.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons voulu évaluer dans quelle mesure les contributions octroyées par les instances faisaient l'objet d'un suivi par les unités d'affaires afin de s'assurer que les sommes versées avaient été utilisées aux fins prévues.

Pour ce faire, nous avons d'abord examiné l'existence de conventions (ou l'équivalent) entre les organismes et la Ville. Deuxièmement, nous avons examiné si des objectifs mesurables avaient été convenus avec l'organisme au moment de l'approbation de ces contributions. Troisièmement, nous avons examiné si les dispositions prévues aux conventions permettaient l'exercice d'un contrôle de la part des unités d'affaires responsables, exigeaient une reddition de comptes de la part des organismes soutenus et protégeaient les intérêts de la Ville dans le cas où des obligations ne seraient pas respectées. Finalement, nous avons examiné le suivi exercé par les unités d'affaires pour recevoir les rapports demandés et avoir l'assurance que les sommes étaient utilisées aux fins prévues.

Pour réaliser nos travaux d'audit sur ce volet, nous avons procédé à une sélection de 24 organismes soutenus soit par un service central, soit par un arrondissement. Les services centraux et les arrondissements ont été sélectionnés en fonction de l'importance monétaire des contributions versées au cours de l'année 2013. Ainsi, nous avons sélectionné des organismes soutenus par les arrondissements de MHM (4) et de VSMPE (3), le Service de la diversité sociale et des sports (11), le Service de la culture (5), le Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal (SGPVMR) (1). Parmi cette sélection, 19 organismes ont obtenu une contribution d'au moins 100 000 \$ et 5 organismes ont bénéficié d'une contribution inférieure à 100 000 \$. Pour les unités d'affaires sélectionnées, les contributions totales versées à ces 24 organismes regroupaient 54 contributions. Il est à noter que les contributions versées à même le budget du Service de la diversité sociale et des sports sont gérées par d'autres unités d'affaires. Ainsi, notre sélection est présentée à l'annexe 6.2.

#### **4.4.1. Présence de conventions entre les organismes et la Ville**

##### **4.4.1.A. Contexte et constatations**

Au cours de nos travaux d'audit, nous nous sommes d'abord assurés que l'ensemble des contributions avait été approuvé par les instances responsables. Les résultats de nos travaux confirment que toutes les contributions ont été approuvées soit par les conseils d'arrondissements, le comité exécutif, le conseil municipal ou le conseil d'agglomération, selon le cas.

Nous avons aussi évalué dans quelle mesure l'ensemble des sommes versées en 2013, à titre de contributions, avait fait l'objet d'une convention entre les parties. Ainsi, sur les 54 contributions, nous avons observé que 83 % d'entre elles, soit 45 sur un total de 54, avaient fait l'objet d'une convention (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne a). Ces conventions comportaient des dispositions décrivant la nature du soutien, le montant et les conditions de la contribution, ainsi que les obligations devant être respectées par l'organisme.

Pour les neuf autres contributions, soit celles n'ayant pas fait l'objet de conventions :

- trois ont été accordées à des organismes à la suite d'une demande de soutien dans le cadre de programmes gérés par le Service de la culture<sup>6</sup> (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne b, n<sup>os</sup> 16b, 16c et 16d). Selon le fonctionnement en place, les organismes doivent, en plus de produire une demande de contribution, signer un formulaire d'inscription par lequel ils s'engagent à respecter toutes les obligations contenues au programme visé, advenant l'acceptation, en totalité ou en partie, de leur demande d'aide financière par le comité exécutif. Les organismes reconnaissent également que l'acceptation de leur demande d'aide financière par le comité exécutif constitue l'entente entre les parties. Ainsi, dès l'acceptation de la demande de soutien par la Ville, l'organisme s'engage à respecter toutes les obligations du programme et cette acceptation constitue une entente liant à la Ville. Il est à noter que les programmes ainsi que le formulaire d'inscription indiquent des obligations auxquelles l'organisme doit se soumettre. Selon le contentieux de la Ville, cette façon de faire est acceptable;
- trois contributions (n<sup>os</sup> 2a, 3a et 4b) ont été accordées par l'arrondissement MHM (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne b). Les organismes ont été invités à soumettre des demandes de soutien. Contrairement au Service de la culture, les organismes ne devaient pas signer un formulaire d'inscription dans lequel ils reconnaissent que l'acceptation de leur demande d'aide financière constituait l'entente entre les parties. De l'avis de l'arrondissement, c'est la demande de soutien qui remplace la convention. Or, à la lecture du programme de soutien et du formulaire de demande de soutien, nous n'avons pas retracé une liste d'obligations auxquelles les organismes doivent se soumettre. Nous sommes d'avis que les unités d'affaires auraient dû s'assurer d'inclure, soit dans la demande de soutien financier ou dans un formulaire d'inscription, les principales obligations exigées des organismes en considération du soutien financier, de façon à protéger les intérêts de la Ville advenant que les services ne soient pas rendus comme prévu;
- pour trois contributions accordées à des organismes (n<sup>os</sup> 2b, 3c et 14a), nous n'avons pas retracé des conventions entre les parties (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne b). Pour ce qui est des contributions n<sup>os</sup> 2b et 3c, elles relèvent de l'arrondissement MHM.

<sup>6</sup> Programme montréalais d'action culturelle 2013, Programme de partenariat culture et communauté 2013, et Programme de soutien à la diffusion du patrimoine montréalais 2013.

Dans le premier cas, il s'agit d'une contribution additionnelle à la contribution n° 2c qui avait déjà fait l'objet d'une convention. En ce qui concerne la contribution n° 3c, elle concerne une reconduction du soutien 2012 pour lequel une convention avait été produite. Finalement, dans le cas de la contribution n° 14a qui a été accordée à partir du budget du Service de la diversité sociale et des sports, mais était gérée par l'arrondissement de RLPP, nous n'avons pas obtenu une copie de la convention entre les parties. Nous sommes d'avis, pour ces trois contributions, que les unités d'affaires concernées devraient faire approuver une convention ou un addenda selon le cas, de façon à faire respecter les obligations exigées aux organismes et aussi à protéger les intérêts de la Ville advenant que les services ne soient pas rendus tels que prévus par les organismes.

#### 4.4.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à l'arrondissement de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, dans le cadre des programmes de soutien, de s'assurer d'inclure, soit dans la demande de soutien financier ou dans un formulaire d'inscription, les principales obligations exigées des organismes en considération du soutien financier afin de protéger les intérêts de la Ville advenant que les services ne soient pas rendus tel que prévu.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Pour l'ensemble des contributions financières versées par l'arrondissement, s'assurer d'incorporer les articles requis aux documents juridiques. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

### 4.4.2. Établissement d'objectifs mesurables dans les contributions accordées

#### 4.4.2.A. Contexte et constatations

De façon générale, les OSBL demandent des contributions financières, notamment pour réaliser un projet, des activités courantes ou particulières. Afin que les unités d'affaires puissent évaluer dans quelle mesure la Ville bénéficie des contributions effectuées, des objectifs doivent d'abord être convenus avec les organismes soutenus. Pour pouvoir mesurer périodiquement l'atteinte de ces objectifs, ils doivent être établis en des termes mesurables.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons évalué dans quelle mesure des objectifs mesurables avaient été établis pour chacune des contributions effectuées.

Pour ce faire, nous avons examiné si des objectifs avaient été établis pour chacune des contributions accordées et qu'ils se retrouvaient soit dans des conventions, soit dans un équivalent.

Comme illustré dans le tableau 6 qui suit, nos travaux ont révélé que seulement 22 contributions sur un total de 54, soit 41 %, étaient encadrées par des objectifs formulés en des termes mesurables. Les organismes pourront ainsi comparer les résultats atteints avec ceux prévus, et les unités d'affaires responsables seront en mesure d'évaluer à quelles fins les sommes ont été dépensées. Il est à noter que quatre contributions gérées par le Service de la culture ont été accordées pour la réalisation de travaux de mise aux normes sur des bâtiments (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne e, n<sup>os</sup> 15, 16a, 19a et 19b). Nous avons considéré, pour ces dossiers, que les objectifs mesurables correspondaient au budget alloué et à l'échéancier établi. Il est aussi à souligner qu'une proportion non négligeable de ces résultats est attribuable à sept contributions accordées à même le budget du Service de la diversité sociale et des sports – division du développement social (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne e, n<sup>os</sup> 10a, 10b, 12b, 13b, 14a, 14b et 14c). Il s'agit de sommes provenant d'ententes conclues avec le gouvernement du Québec<sup>7</sup>, distribuées notamment à des arrondissements pour le soutien accordé à des projets admissibles. Nous constatons que le processus en place s'inspire de celui du gouvernement provincial. En effet, les organismes désirant se prévaloir de ces fonds doivent d'abord remplir une demande de soutien financier standard, laquelle requiert la description du projet, les objectifs, les activités prévues ainsi que les résultats attendus. Lorsque le projet est retenu, le formulaire de demande de soutien est joint, en annexe, aux conventions entre la Ville et les organismes. De ce fait, les objectifs énoncés dans ce formulaire deviennent ceux qui font l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes.

Bien que des objectifs mesurables aient été établis pour ces contributions, ils seront utiles aux unités d'affaires pourvu que des mécanismes de reddition de comptes soient prévus et qu'un suivi soit exercé afin que les organismes rendent compte de l'atteinte des résultats attendus.

Pour les autres cas, soit 26 contributions sur les 54, soit 48 %, (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne e, l'examen des conventions et des demandes de soutien révèle qu'elles étaient assorties d'objectifs, mais que ceux-ci n'étaient pas formulés en des termes mesurables. Nous croyons que la reddition de comptes demandée aux organismes ne permettra pas de

<sup>7</sup> Entente administrative sur la gestion du Fonds québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité, entente administrative de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, entente entre le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) et la Ville, 2011-2014.

montrer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et que les sommes versées ont été utilisées. Par conséquent, les unités d'affaires ne seront pas en mesure d'évaluer l'utilisation des sommes versées aux fins prévues.

Finalement, pour six contributions sur les 54, soit 11 %, nous avons constaté que des objectifs n'avaient pas été convenus entre les parties (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne d). Il s'agissait notamment de trois contributions (n<sup>os</sup> 7, 8a et 8b) accordées pour les activités courantes des organismes par l'arrondissement de VSMPE et par le Service de la diversité sociale et des sports – division du développement social. Il s'agissait également de deux contributions (n<sup>os</sup> 2b et 3c) accordées par l'arrondissement de MHM et qui n'avaient pas fait l'objet d'une convention entre les parties. Pour ce qui est de la dernière contribution, soit le n<sup>o</sup> 20, d'une somme de 800 000 \$, elle a été versée en 2013 à même le budget du Service de la diversité sociale et des sports – division des orientations, équipements, événements et pratiques sportives. Cette contribution correspondait à l'un des cinq versements annuels prévus à la convention de 4 M\$ sur une période de cinq ans. Selon cette convention, la Ville versait une contribution avec d'autres partenaires pour des travaux de modernisation et d'agrandissement d'un stade à vocation sportive. Cette convention, signée en 2009, était alors gérée par le Service de la mise en valeur du territoire. Bien que la convention prévoyait que l'organisme devait notamment transmettre les plans et devis à la demande de la Ville, nos travaux nous ont révélé qu'ils n'ont pas été demandés. Dans une telle situation, la Ville n'était pas en mesure de s'assurer que l'organisme atteignait les objectifs prévus, soit le respect des coûts et de l'échéancier.

**Tableau 6 – Établissements d'objectifs formulés en des termes mesurables  
Échantillon de 54 contributions**

Unités d'affaires	Nombre de contributions	Objectifs <sup>[a]</sup>		Pas d'objectifs <sup>[b]</sup>
		Mesurables	Non mesurables	
Arrondissement de MHM	9	1	6	2
Arrondissement de VSMPE	11	2	8	1
Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social	5	0	3	2
• Géré par l'arrondissement d'Ahun- sic-Cartierville	2	2	0	0
• Géré par l'arrondissement du Sud-Ouest	3	0	3	0
• Géré par l'arrondissement de Montréal-Nord	3	1	2	0
• Géré par l'arrondissement de Saint-Léonard	1	1	0	0
• Géré par l'arrondissement de RLPP	3	3	0	0
Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive	4	2	1	1
Service de la culture	9	9	0	0
Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal	4	1	3	0
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>22 (41 %)</b>	<b>26 (48 %)</b>	<b>6 (11 %)</b>

<sup>[a]</sup> Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne e.

<sup>[b]</sup> Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne d.

Nous sommes d'avis que les unités d'affaires concernées devraient systématiquement convenir, au moment de l'approbation par les instances, des objectifs mesurables pour chacune des contributions accordées afin de faciliter le suivi à exercer sur l'utilisation des sommes versées.

#### 4.4.2.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, du Sud-Ouest, de Montréal-Nord, au Service de la diversité sociale et des sports ainsi qu'au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal de mettre en place des mécanismes pour convenir systématiquement avec les organismes soutenus, d'objectifs libellés en des termes mesurables pour chacune des contributions accordées afin de faciliter la reddition de comptes par ces organismes et aussi d'être en mesure d'évaluer dans quelle mesure les sommes versées ont été utilisées.**

Réponse des unités d'affaires :

**ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Dans le cadre de conventions, un plan d'action annuel sera déposé par l'organisme. Le plan d'action est soumis à l'arrondissement par l'organisme pour approbation préalable.*

*Dans le cadre de protocoles d'entente, l'évaluation sera réalisée sur la base des activités proposées par rapport aux activités réalisées. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

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

*Convenir d'objectifs mesurables avec le partenaire pour les activités soutenues dans leur plan d'action. (Échéancier prévu : avril 2015)*

**ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

*Une formation sera offerte à l'ensemble des partenaires afin de communiquer nos attentes concernant les objectifs à établir dans leurs projets. Le modèle SMART (spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes, temps (précis)) sera la base de la formation. (Échéancier prévu : septembre 2015)*

*Un mandat sera donné à notre conseiller administratif afin de développer cette formation. Le conseiller en développement communautaire de l'arrondissement communiquera également avec l'équipe de la diversité sociale et des sports de la Ville centre afin de développer conjointement le contenu de la formation. (Échéancier prévu : juin 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

*Élaborer un guide de rédaction d'objectifs pour nos organismes partenaires afin qu'ils puissent libeller leur demande de soutien financier avec des objectifs mesurables et mettre en place une formation ainsi qu'une structure d'accompagnement à cet effet. (Échéancier prévu : mars 2016)*

**SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

**DDS**

*Inclure, s'il y a lieu, en annexe aux projets de convention, la demande de soutien financier de l'organisme, laquelle contient une description du projet, des objectifs, des activités prévues et des résultats attendus.*

*Pour les contributions gérées par la DDS, développer, dans les cas où cela n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans la convention ont été respectées. Valable pour toutes les*

recommandations du rapport d'audit, cette fiche fera partie intégrante du dossier et contiendra les éléments suivants :

- États financiers pour les contributions de 100 000 \$ et plus;
- Objectifs mesurables;
- Comptabilité distincte;
- Consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- Informations financières distinctes;
- Confirmation signée d'utilisation des sommes versées;
- Production de rapports pour chaque contribution;
- Transmission des informations jugées nécessaires;
- Modalité de versement conditionnelle;
- Présentation distincte des dépenses effectuées par contribution;
- Utilisation des sommes versées.

Pour les contributions gérées par les arrondissements, demander aux arrondissements de développer, dans les cas où cela n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans la convention ont été respectées. Cette fiche fera partie intégrante du dossier et sera transmise aux responsables de la DDS. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

#### **DGIS et DOÉÉPS**

Poursuivre l'action déjà entreprise en 2014, notamment avec le Cadre de référence en matière de soutien financier aux organismes de convenir d'objectifs mesurables pour les activités soutenues (dans une annexe à la convention ou dans le plan d'action de l'organisme joint à la convention). **(Complété)**

#### **SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

Le SGPVMR s'engage à mettre en place des mécanismes afin de convenir systématiquement avec les organismes soutenus d'objectifs libellés en des termes mesurables pour chacune des contributions accordées afin de faciliter la reddition de comptes par ces organismes et aussi d'être en mesure d'évaluer dans quelle mesure les sommes versées ont été utilisées. **(Échéancier prévu : juin 2015)**

### **4.4.3. Dispositions prévues aux conventions liant la Ville et les organismes sans but lucratif soutenus**

#### **4.4.3.A. Contexte et constatations**

Afin de s'assurer que les organismes utilisent les sommes versées aux fins prévues, les unités d'affaires doivent exercer un suivi sur les activités ou le projet soutenu. Pour rendre possible l'exercice de ce suivi, les organismes doivent se soumettre à certaines obligations qui leur sont communiquées par le biais des conventions conclues entre les parties ou dans

d'autres documents, le cas échéant. Les organismes doivent également être informés que la Ville peut récupérer les sommes qui n'ont pas été utilisées aux fins prévues.

#### 4.4.3.1. Mode de fonctionnement démontrant l'utilisation des sommes versées

##### 4.4.3.1.A. Contexte et constatations

Au cours de nos travaux d'audit, nous nous sommes assurés que les organismes avaient l'obligation de mettre en place un fonctionnement montrant l'utilisation des sommes versées. Ainsi, nous avons notamment recherché si les organismes étaient tenus de :

- tenir une comptabilité distincte pour les activités ou projets soutenus;
- permettre à la Ville la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers.

Pour ce faire, nous avons analysé, pour chacune des contributions composant notre sélection, les conventions et les demandes de soutien pour recenser l'existence de telles dispositions. Malgré le fait que des modèles de conventions pour contributions financières sont accessibles sur l'intranet, nous avons constaté des disparités dans l'utilisation des dispositions qui y sont prévues. Ainsi, pour l'ensemble des contributions examinées, nous avons constaté, à l'aide du tableau 7, que :

- dans près de la moitié des cas, les unités d'affaires responsables avaient prévu des dispositions concernant :
  - une tenue d'une comptabilité distincte (52 %);
  - une consultation des registres comptables et des pièces justificatives (52 %);
  - une présentation distincte des informations financières entourant les activités subventionnées dans les états financiers (41 %).

**Tableau 7 – Assujettissement des organismes à certaines obligations permettant l'exercice d'un contrôle par la Ville**  
**Sélection de 24 organismes et de 54 contributions**

Unités d'affaires	Nombre de contributions	Comptabilité distincte <sup>[a]</sup>	Consultation des registres comptables et des pièces justificatives <sup>[b]</sup>	Informations financières distinctes sur les activités ou les projets subventionnés <sup>[c]</sup>
Arrondissement de MHM	9	1	2	3
Arrondissement de VSMPE	11	2	3	2
Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social	5	5	5	4
• Géré par l'arrondissement d'Achats-Cartierville	2	2	2	2
• Géré par l'arrondissement du Sud-Ouest	3	2	2	2
• Géré par l'arrondissement de Montréal-Nord	3	3	3	2
• Géré par l'arrondissement de Saint-Léonard	1	1	1	1
• Géré par l'arrondissement de RLPP	3	2	2	2
Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive	4	2	2	1
Service de la culture	9	6	4	0
Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal	4	2	2	3
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>28 (52 %)</b>	<b>28 (52 %)</b>	<b>22 (41 %)</b>

<sup>[a]</sup> Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne f.

<sup>[b]</sup> Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne g.

<sup>[c]</sup> Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne i.

Au-delà du résultat général de notre échantillon, la situation de chaque unité d'affaires auditée est différente. Ainsi :

- l'arrondissement de MHM n'a pas exigé systématiquement des organismes les trois obligations favorisant une reddition de comptes sur l'utilisation des sommes versées, et ce, même pour deux contributions d'au moins 100 000 \$ (n<sup>os</sup> 1 et 3b). Précisons aussi que des conventions n'ont pas été conclues entre les parties, dans cinq cas (n<sup>os</sup> 2a, 2b, 3a, 3c et 4b). À la base, une telle situation présente des risques pour l'arrondissement de ne pas être en mesure de s'assurer de l'utilisation des sommes versées;
- l'arrondissement de VSMPE n'a également pas exigé systématiquement des organismes les trois obligations favorisant une reddition de comptes sur l'utilisation des sommes versées. Bien que l'obligation de produire des états financiers figure la plupart du temps aux conventions, nous croyons que, si toutes les obligations ne sont pas précisées aux

organismes, l'arrondissement pourrait ne pas être en mesure de s'assurer de l'utilisation des sommes versées;

- le Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social a, de façon générale, exigé des organismes soutenus, par l'entremise des unités d'affaires gérant les contributions, qu'ils mettent en place un mode de fonctionnement permettant de rendre compte de l'utilisation des sommes versées. Il faut préciser que toutes les contributions examinées, sauf la contribution n° 14a (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne b), faisaient l'objet de conventions et que la majorité des contributions sont financées par le biais d'ententes entre la Ville et le gouvernement du Québec. La Ville a elle-même à rendre compte sur l'utilisation de l'enveloppe budgétaire qui lui a été accordée par le gouvernement du Québec. À la base, un tel fonctionnement facilitera la vérification de l'utilisation des sommes versées pour les arrondissements ayant à gérer les contributions et pour le Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social;
- le Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive n'a également pas exigé systématiquement des organismes les trois obligations favorisant une reddition de comptes sur l'utilisation des sommes versées, et ce, même pour une contribution supérieure à 100 000 \$ (n° 22). Nous tenons à souligner que nous avons retracé dans l'une des conventions, soit le n° 23, l'obligation pour l'organisme de remplir un formulaire d'utilisation des sommes versées par la Ville aux seules fins de la réalisation du projet, ce qui est une bonne pratique. Toutefois, pour les autres contributions, la situation présente des risques pour le Service de ne pas être en mesure de s'assurer de l'utilisation des sommes versées;
- le Service de la culture n'a également pas exigé systématiquement des organismes les trois obligations favorisant une reddition de comptes sur l'utilisation des sommes versées. En effet, pour les trois contributions (n°s 16b, 16c et 16d) ayant été accordées dans le cadre des programmes du domaine culturel, bien qu'en signant le formulaire d'inscription, l'organisme s'engage à utiliser la contribution pour réaliser le projet tel que soumis, il n'en demeure pas moins que les dispositions recherchées n'y figuraient pas. Soulignons toutefois que pour deux contributions supérieures à 100 000 \$ (n°s 17 et 18), les conventions prévoient l'obligation pour l'organisme de signer un formulaire de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation du projet. Nonobstant cette obligation applicable aux contributions 17 et 18, la situation présente des risques pour le Service de ne pas être en mesure, pour l'ensemble des contributions, de s'assurer de l'utilisation des sommes versées;
- le SGPVMR a partiellement exigé des organismes soutenus qu'ils mettent en place un mode de fonctionnement permettant de rendre compte de l'utilisation des sommes versées. Tout comme pour les autres unités d'affaires, la situation présente tout de même

des risques pour le Service de ne pas être en mesure, pour l'ensemble des contributions, de s'assurer de l'utilisation des sommes versées.

En conclusion, le fait que des dispositions prévoyant la mise en place d'un mode de fonctionnement favorisant une reddition de comptes sur l'utilisation des sommes versées ne soient pas toujours incluses dans les conventions ne permet pas aux unités d'affaires d'être en contrôle lorsqu'il s'agit d'évaluer cette utilisation des sommes versées. Toutefois, il n'en demeure pas moins que, pour les contributions qui sont encadrées par des conventions prévoyant l'ensemble des dispositions permettant l'exercice d'un contrôle sur l'utilisation des sommes versées, des résultats probants dépendront du suivi qu'exerceront les unités d'affaires. Nous aborderons ce sujet à la section 4.4.4. de ce rapport.

#### 4.4.3.1.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, du Sud-Ouest, de Montréal-Nord, de Rosemont–La Petite-Patrie, de Saint-Léonard, au Service de la diversité sociale et des sports, au Service de la culture et au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal d'inclure systématiquement aux conventions conclues avec les organismes soutenus, notamment les obligations suivantes :**

- **Tenir une comptabilité distincte pour les activités ou les projets soutenus;**
- **Permettre à la Ville la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;**
- **Produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers;**
- **Signer une formule de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation du projet ou des activités prévues;**

**afin d'être en mesure de s'assurer de l'utilisation des sommes versées au moment de réaliser un suivi sur les contributions octroyées.**

**Réponse des unités d'affaires :**

#### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Dans le cadre de la Convention :*

- *L'exigence d'une comptabilité distincte est prévue à l'article 7.4.2.*
- *L'utilisation des sommes aux seules fins de la réalisation du projet ou des activités prévues apparaît dans le cahier des programmes annexé à la Convention.*

*Dans le cadre de protocoles d'entente :*

- *L'exigence d'une comptabilité distincte est prévue à l'article 4.9.*

- L'utilisation des sommes aux seules fins de la réalisation du projet ou des activités proposées apparaît à l'article 4.3. (**Échéancier prévu : janvier 2016**)

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

Intégrer dans les ententes de convention de plus de 100 000 \$ conclues avec les organismes soutenus, les obligations suivantes :

- Tenir une comptabilité distincte pour les activités ou projets soutenus;
- Permettre à la Ville la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- Produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers;
- Signer une entente de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation des activités soutenues. (**Échéancier prévu : avril 2015**)

#### **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

Deux des obligations citées dans la recommandation sont déjà libellées dans le formulaire de la Convention utilisée et qui est incluse dans la banque juridique des sommaires décisionnels de la Ville. Les obligations sont les suivantes :

##### **Article 4 - Obligations de l'organisme**

4.6 Aspects financiers.

4.6.1 Tient une comptabilité distincte faisant état de l'utilisation des sommes versées par la Ville aux fins de la présente convention.

4.6.2 Autorise le directeur du Service des finances et le vérificateur général ou leurs représentants à examiner les livres et les registres comptables réservés à l'utilisation des sommes versées par la Ville ainsi que les pièces justificatives et à en prendre copie, sans frais.

Nous demanderons au partenaire de parapher ce paragraphe lors de la signature de la Convention afin de confirmer sa lecture et sa compréhension. (**Échéancier prévu : mai 2015**)

Nous devons procéder à la révision de la Convention et faire une demande au Service juridique afin d'insérer des paragraphes obligeants l'organisme à :

- produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers;
- signer une formule de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation du projet ou des activités prévues.

À la suite de la réception de l'avis du contentieux, nous demanderons les modifications à la Convention et le changement du document dans la banque juridique.

La nouvelle Convention sera utilisée à la suite de ces démarches. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

**ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

Les deux dispositions suivantes sont déjà incluses dans les conventions actuelles conclues entre l'arrondissement et les organismes soutenus afin de :

- permettre à la Ville la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers;

Dans le but de s'assurer de l'utilisation des sommes versées au moment de réaliser un suivi des contributions octroyées aux organismes, la Direction de la culture, des sports, des loisirs et du développement social (DCSLDS) s'assurera que soit incluse systématiquement dans chacune des conventions l'obligation de tenir une comptabilité distincte pour les activités ou projets soutenus et fera valider les documents par la greffière de l'arrondissement.

La DCSLDS élaborera un formulaire qui confirmera l'utilisation des sommes versées aux organismes aux seules fins de réalisation du projet ou des activités prévues par celui-ci. Ce formulaire sera signé par le responsable de l'organisme en même temps que la Convention.

La DCSLDS informera le Service de la diversité sociale et des sports avec qui elle travaille en étroite collaboration dans le cadre des programmes municipaux et ententes conclues avec le gouvernement du Québec des actions correctives qu'elle compte mettre en place suite aux recommandations du rapport d'audit. **(Échéancier prévu : mars 2016)**

**ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**

L'obligation de tenir une comptabilité distincte pour les activités/programmes/projets est déjà présente dans nos conventions. Il est important de souligner que plusieurs partenaires bénéficient d'une contribution financière de l'arrondissement comme effet de levier ou de soutien à sa mission, parfois infime par rapport à leurs autres sources de financement.

Répertorier toutes nos conventions actuellement en vigueur. **(Échéancier prévu : juin 2015)**

Harmoniser les conventions en y ajoutant, le cas échéant, des clauses exigeant :

- la tenue d'une comptabilité distincte par activité, programme, projet;
- l'accès par la Ville à la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- la production d'informations financières distinctes visant les activités subventionnées, dans les états financiers ou dans une annexe explicative, lorsque cela est justifié. **(Échéancier prévu : janvier 2016)**

NOTE : Dans les cas où des conventions sont actuellement en vigueur, l'ajout de nouvelles clauses pourra s'effectuer au moment d'un renouvellement.

*S'assurer que les coûts de reddition de comptes et de suivi ne soient pas disproportionnels par rapport aux risques (autant pour l'administration municipale que pour les OSBL soutenus). (Échéancier prévu : septembre 2015)*

*Développer une méthode simple (formule de confirmation ou un équivalent telle la grille d'évaluation annuelle du respect de la Convention signée par les deux parties) permettant à l'arrondissement de s'assurer que les OSBL utilisent, aux fins prévues, les sommes versées. (Échéancier prévu : septembre 2015)*

*Faire connaître aux OSBL, la nouvelle méthode identifiée et en faire le suivi. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD**

*La Convention conclue dans le cadre de l'entente administrative sur la gestion du fonds québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité entre le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Ville (2013-2016), inclue les obligations suivantes :*

*4.6 Aspects financiers.*

*4.6.1 Tient une comptabilité distincte faisant état de l'utilisation des sommes versées par la Ville aux fins de la présente convention.*

*4.6.2 Autorise le directeur du Service des finances et le vérificateur général ou leurs représentants à examiner les livres et les registres comptables réservés à l'utilisation des sommes versées par la Ville ainsi que les pièces justificatives et à en prendre copie, sans frais.*

*4.6.3 Remet à la Ville, dans les trente jours de leur adoption, une copie de ses états financiers annuels. Ces états financiers doivent présenter les informations financières relatives aux activités faisant l'objet de la présente Convention, séparément, le cas échéant, de celles des autres secteurs d'activités de l'Organisme.*

*Signer le formulaire du rapport final. (Échéancier prévu : avril 2015)*

#### **SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

##### ***DDS, DGIS et DOÉÉPS***

*Inclure, dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, des articles obligeant les organismes soutenus à :*

- Tenir une comptabilité distincte pour les activités ou projets soutenus;*
- Permettre à la Ville la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;*
- Produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers;*
- Signer une formule de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation du projet ou des activités prévues (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**SERVICE DE LA CULTURE**

Lors de la révision et de l'harmonisation des pratiques, le Service de la culture s'assurera avec le Service des Affaires juridiques que soient incluses à toutes les conventions, les obligations des organismes, soit :

- de présenter un bilan financier ou des états financiers qui permettent de distinguer les activités ou projets soutenus et de connaître les dépenses liées à ces projets.
- de permettre à la Ville la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- d'attester la confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation du projet ou des activités prévues.

De plus, le service se dotera de processus et d'outils de contrôle pertinents pour atteindre ces objectifs. **(Échéancier prévu : mars 2016)**

**SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

Le SGPVMR s'engage à exiger de la part de l'organisme, par le biais de la convention, d'inclure systématiquement les éléments suivants :

- Tenir une comptabilité distincte pour les activités ou projets soutenus;
- Permettre à la Ville la consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- Produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers.
- Signer une formule de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation du projet ou des activités prévues. **(Échéancier prévu : juin 2015)**

### 4.4.3.2. Rapports prévus

#### 4.4.3.2.A. Contexte et constatations

Au cours de nos travaux d'audit, nous nous sommes assurés que les organismes avaient l'obligation de produire des rapports montrant, d'une part, l'utilisation des sommes versées et, d'autre part, l'atteinte des résultats attendus. Pour ce faire, nous avons examiné les conventions ou les autres documents liant les parties pour évaluer l'obligation des organismes à rendre compte des résultats.

Nos travaux d'audit montrent, comme l'indique le tableau 8, que pour la majorité des contributions examinées, soit 44 sur un total de 54 (81 %), des dispositions étaient prévues dans les conventions pour recevoir des rapports d'activités ou autres, ou que les demandes de soutien financier faisaient référence à des dates de remise de rapport d'étape et de rapport final.

**Tableau 8 – Assujettissement des organismes à certaines obligations permettant la reddition de comptes**  
**Sélection de 24 organismes et de 54 contributions**

Unités d'affaires	Nombre de contributions	Obligation de produire des rapports <sup>[a]</sup>	Nature des informations requises <sup>[b]</sup>	Production d'états financiers, dont référence à l'article 107.9 de LCV <sup>[c]</sup>
Arrondissement de MHM	9	5	1	3
Arrondissement de VSMPE	11	8	0	10
Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social	5	5	0	4
• Géré par l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	2	2	0	2
• Géré par l'arrondissement du Sud-Ouest	3	3	0	3
• Géré par l'arrondissement de Montréal-Nord	3	3	0	3
• Géré par l'arrondissement de Saint-Léonard	1	1	0	1
• Géré par l'arrondissement de RLPP	3	3	0	2
Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive	4	1	0	4
Service de la culture	9	9	8	4
Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal	4	4	1	4
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>44 (81 %)</b>	<b>10 (19 %)</b>	<b>40 (74 %)</b>

[a] Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne j.

[b] Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne k.

[c] Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne h.

Par conséquent, pour 19 % des contributions accordées, les organismes n'ont pas l'obligation de produire des rapports. C'est le cas notamment de :

- quatre contributions accordées par l'arrondissement de MHM (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne j, n<sup>os</sup> 2b, 3b, 3c et 4a). Les montants en cause variaient entre 16 000 \$ et 103 823 \$;
- trois contributions accordées par l'arrondissement de VSMPE (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne j, n<sup>os</sup> 5a, 5b et 5f), pour lesquelles les montants variaient entre 18 900 \$ et 29 747 \$;
- trois contributions accordées par le Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne j, n<sup>os</sup> 20, 22 et 24) pour lesquelles les montants variaient entre 35 900 \$ et 800 000 \$.

Dans le cas de la contribution n° 20, elle a été accordée en 2009 par le Service de la mise en valeur du territoire pour des travaux de modernisation et d'agrandissement d'un stade à vocation sportive pour une valeur de 4 M\$ échelonnée sur cinq ans. En 2011, la responsabilité de cette contribution a été transférée au Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive. Au-delà du transfert des responsabilités dû à des réorganisations administratives, l'organisme avait l'obligation, selon la convention, de transmettre sans délai, à la Ville, uniquement sur demande du Directeur général adjoint, les documents, mais sans s'y limiter, ententes, conventions, rapports, plans, devis, décomptes progressifs, pièces justificatives, factures, certificats de l'ingénieur ou de l'architecte attestant de l'exécution des travaux. Nous sommes d'avis que le libellé d'une telle disposition présente un risque que l'organisme ne produise pas une reddition de comptes. Nous croyons que dans un dossier de cette envergure, des rapports et des pièces justificatives doivent être exigés, et pas uniquement sur demande.

Par ailleurs, ce n'est que pour dix contributions, soit 19 %, que les conventions ou les programmes de soutien financier décrivaient la nature des renseignements à fournir par les organismes. Pour les autres contributions, les unités d'affaires n'avaient pas précisé leurs besoins en information. Dans une telle situation, les unités d'affaires risquent de recevoir des rapports qui ne répondent pas à leurs attentes. C'est notamment le cas pour les dix conventions (n<sup>os</sup> 3b, 4a, 5a, 5b, 5c, 5d, 6a, 6b, 6c et 6d) comportant une disposition faisant référence à une évaluation de l'atteinte des objectifs déterminés dans le plan d'action, sans toutefois exiger la production d'un rapport en faisant état. Nous croyons qu'une telle évaluation devrait être obligatoire pour toutes les contributions. Nous sommes aussi d'avis que les unités d'affaires devraient préciser systématiquement leurs besoins en information pour s'assurer de l'utilisation des sommes versées et également de l'atteinte des résultats.

Finalement, pour l'ensemble des contributions examinées, nos travaux d'audit révèlent pour 14 cas sur un total de 54, soit 26 %, l'absence d'une disposition informant l'organisme de son obligation à transmettre au vérificateur général des états financiers audités, si la contribution est d'au moins 100 000 \$. Nous sommes d'avis que cette obligation doit être systématiquement indiquée dans chacune des conventions conclues avec les organismes soutenus.

#### 4.4.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, d'Ahuntsic–Cartierville, du Sud-Ouest, de Montréal-Nord, de Saint-Léonard, de Rosemont–La Petite-Patrie, au Service de la diversité sociale et des sports, au Service de la culture et au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal d'inclure systématiquement aux conventions conclues avec les organismes soutenus :

- l'obligation de produire des rapports pour chacune des contributions accordées;
  - les besoins en information nécessaires dans les rapports exigés;
- afin d'être en mesure de recevoir une reddition de comptes montrant l'atteinte des résultats attendus ainsi que l'utilisation des sommes versées aux fins prévues.

Réponse des unités d'affaires :

##### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA–MAISONNEUVE**

*Ces ajouts seront faits aux documents juridiques :*

- *Le contenu des rapports attendus sera déterminé par l'arrondissement et partagé avec l'organisme avant la signature de l'entente;*
- *Les bilans déposés par les organismes seront évalués en fonction du plan d'action déposé. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

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

*Intégrer dans les ententes de conventions de plus de 100 000 \$ conclues avec les organismes soutenus, les obligations suivantes :*

- *Produire un rapport d'activités pour les activités soutenues;*
- *Préciser que le rapport devra faire état de l'atteinte des résultats selon les objectifs mesurables visés. (Échéancier prévu : avril 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE**

*Demander aux organismes un rapport d'étape pour assurer un meilleur suivi à mi-parcours et un rapport final faisant état de l'utilisation des fonds de façon détaillée.*

*Voir avec le Service de la diversité sociale et des sports, la possibilité de produire des formulaires de rapport d'étape et final différents et des rapports qui favorisent la démonstration de l'atteinte des résultats attendus. (Échéancier prévu : mars 2016)*

##### **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

*Le rapport d'étape (le cas échéant) et le rapport final seront remis au directeur et devront inclure les informations requises notamment la ventilation des activités,*

*l'utilisation des sommes allouées, les objectifs et l'impact du projet sur le milieu ou auprès des clientèles concernées.*

*Nous demanderons au partenaire de parapher ce paragraphe lors de la signature de la Convention afin de confirmer sa lecture et sa compréhension. (Échéancier prévu : avril 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

*L'obligation de produire des rapports pour chacune des contributions accordées est déjà incluse dans les conventions actuelles conclues entre l'arrondissement et les organismes soutenus.*

*Afin d'être en mesure de recevoir une reddition de comptes démontrant l'atteinte des résultats attendus ainsi que l'utilisation des sommes versées aux fins prévues, la DCSLDS s'assurera d'inclure systématiquement aux conventions conclues avec les organismes, les besoins en informations nécessaires dans les rapports exigés et fera valider les documents par la greffière de l'arrondissement. À cet effet, la DCSLDS élaborera des indicateurs spécifiques pour chaque contribution accordée. (Échéancier prévu : mars 2016)*

#### **ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD**

*Voir le formulaire « Rapport d'étape / Rapport final » de la Convention pour les informations demandées. (Échéancier prévu : avril 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**

*L'obligation de produire un rapport d'activités est déjà présente dans la plupart de nos conventions.*

*Répertorier les activités, les programmes et les projets des OSBL soutenus par l'arrondissement. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Définir les clauses manquantes dans les documents juridiques. (Échéancier prévu : septembre 2015)*

*Ajouter des précisions à nos documents juridiques quant aux informations requises dans les rapports d'activités. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

*NOTE : Dans les cas où des conventions sont actuellement en vigueur, l'ajout de nouvelles clauses pourra s'effectuer au moment d'un renouvellement.*

*Informers les OSBL des précisions requises. (Échéancier prévu : novembre 2015)*

*Mettre en vigueur et faire le suivi annuellement (p. ex. : au moment de l'évaluation annuelle). (Échéancier prévu : janvier 2016)*

**SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

**DDS**

Aux fins de recevoir une reddition de comptes démontrant l'atteinte des résultats attendus et l'utilisation des sommes versées aux fins prévues, inclure dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, des articles obligeant les organismes soutenus à :

- produire des rapports pour chacune des contributions accordées;
- transmettre les informations nécessaires, dans les rapports exigés. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

**DGIS et DOÉÉPS**

Inclure dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, l'obligation de produire un rapport d'activités pour les activités soutenues. Préciser que le rapport devra faire état de l'atteinte des résultats selon les objectifs mesurables visés. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

**SERVICE DE LA CULTURE**

Convenir avec l'organisme des indicateurs pour mesurer les résultats attendus.

S'assurer de bien préciser la nature des informations requises dans les rapports qui doivent être déposés par les organismes, pour chacune des contributions accordées. (**Échéancier prévu : mars 2016**)

**SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

Le SGPVMR s'engage à exiger de la part de l'organisme, par le biais de la Convention, d'inclure systématiquement :

- l'obligation de produire des rapports pour chacune des contributions accordées;
- les besoins d'informations nécessaires dans les rapports exigés. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

**4.4.3.2.C. Recommandation**

Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, de Rosemont–La Petite-Patrie, au Service de la diversité sociale et des sports et au Service de la culture d'inclure systématiquement aux conventions conclues avec les organismes soutenus, et ce, pour chacune des contributions, l'obligation de transmettre au vérificateur général des états financiers audités lorsque la contribution annuelle de l'organisme est d'au moins 100 000 \$ afin d'informer les organismes de leurs obligations pour se conformer à la *Loi sur les cités et villes*.

Réponse des unités d'affaires :

**ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*L'obligation apparaît à l'article 7.4.1 de la Convention.*

*Les organismes visés seront informés annuellement, avant la tenue de leur AGA, de cette obligation.*

*Le directeur transmettra un rappel écrit à l'organisme dans les 15 jours suivants l'AGA de l'organisme. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

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

*Intégrer dans les ententes des conventions de plus de 100 000 \$ conclues avec les organismes soutenus, l'obligation de transmettre au vérificateur général des états financiers audités, lorsque la contribution financière annuelle de l'organisme est d'au moins 100 000 \$, afin d'informer les organismes de leurs obligations à se conformer à la LCV. (Échéancier prévu : avril 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

*L'obligation de produire des états audités et de les transmettre au vérificateur général est déjà présente dans la plupart de nos conventions.*

*Répertorier les activités, les programmes et les projets des OSBL soutenus par l'arrondissement. (Échéancier prévu : juin 2015)*

*Harmoniser les documents juridiques afin d'inclure systématiquement l'obligation de transmettre au vérificateur général des états financiers audités pour les contributions municipales annuelles totalisant 100 000 \$ et plus (inclure l'adresse du vérificateur général pour faciliter les démarches). (Échéancier prévu : janvier 2016)*

*Harmoniser les documents juridiques afin d'ajouter une obligation de transmettre les états financiers audités également à l'arrondissement. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

*NOTE : Dans les cas où des conventions sont actuellement en vigueur, l'ajout ou la modification des clauses pourra s'effectuer au moment d'un renouvellement.*

*Aviser les OSBL de leurs obligations. Rappeler annuellement (p. ex. au moment de l'évaluation). (Échéancier prévu : novembre 2015)*

*IMPORTANT : Certaines conventions gérées en arrondissement sont créées par un autre service de la Ville. Les ajustements des clauses devront être réalisés par ledit service.*

### **SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

#### **DDS**

*Inclure, dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, un article obligeant les organismes soutenus conformément à l'article 107.9 de la LCV à transmettre au vérificateur général, pour chacune des contributions, une copie des états financiers audités lorsque la contribution annuelle de l'organisme est d'au moins 100 000 \$. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### **DGIS et DOÉÉPS**

*Inclure, dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, l'obligation de transmettre au vérificateur général des états financiers audités lorsque la contribution financière annuelle de l'organisme est d'au moins 100 000 \$ afin d'informer les organismes de leurs obligations pour se conformer à la LCV. Inclure cette obligation dans la fiche de suivi des obligations. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

### **SERVICE DE LA CULTURE**

*Intervenir auprès du Service des affaires juridiques afin que les modèles de conventions contiennent systématiquement une clause qui indique clairement que, lorsque le « cumulatif » des subventions reçues par l'organisme atteint ou dépasse 100 000 \$, celui-ci est tenu d'envoyer ses états financiers audités, au vérificateur général et à son responsable de dossier au Service de la culture.*

*Lors de l'octroi de la contribution financière, rappeler dans une lettre au responsable de l'organisme, ses principales obligations.*

*Tenir pour le service, un registre central des organismes et des contributions financières.*

*Envoyer systématiquement et annuellement, une lettre de rappel ou courriel, aux organismes afin qu'ils fassent parvenir leurs états financiers audités au vérificateur général et à son responsable de dossier au Service de la culture en copie conforme.*

*Implanter des outils uniformisés pour toutes les unités d'affaires afin d'assurer un suivi plus étroit. (Échéancier prévu : mars 2016)*

### **4.4.3.3. Récupération des sommes versées si non utilisées aux fins prévues**

#### **4.4.3.3.A. Contexte et constatations**

Comme nous l'avons mentionné dans les sections précédentes, les unités d'affaires doivent s'assurer de rendre obligatoires les conditions permettant aux organismes de démontrer qu'ils ont utilisé les sommes versées aux fins prévues et dans quelle mesure ils ont atteint

les résultats attendus. Les organismes doivent aussi être informés des intentions de la Ville advenant que les contributions versées ne soient pas utilisées aux fins prévues.

Au cours de nos travaux d'audit, nous nous sommes assurés que la Ville était adéquatement protégée advenant que l'organisme soutenu n'utilise pas les sommes versées aux fins prévues.

Les résultats de nos travaux révèlent, comme l'indique le tableau 9, que pour 30 contributions sur un total de 54, soit 56 %, les conventions prévoient des dispositions pour exiger de l'organisme la remise des sommes non utilisées aux fins prévues.

**Tableau 9 – Présence de dispositions visant à protéger les intérêts de la Ville advenant que les contributions ne soient pas utilisées aux fins prévues**  
Sélection de 24 organismes et de 54 contributions

Unités d'affaires	Nombre de contributions	Présence de dispositions pour remise des sommes non utilisées <sup>[a]</sup>	Conditions liées aux versements <sup>[b]</sup>
Arrondissement de MHM	9	1	0
Arrondissement de VSMPE	11	2	1
Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social	5	5	2
• Géré par l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	2	2	2
• Géré par l'arrondissement du Sud-Ouest	3	2	2
• Géré par l'arrondissement de Montréal-Nord	3	3	3
• Géré par l'arrondissement de Saint-Léonard	1	1	1
• Géré par l'arrondissement de RLPP	3	2	2
Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive	4	1	1
Service de la culture	9	9	6
Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal	4	2	3
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>30 (56 %)</b>	<b>23 (43 %)</b>

<sup>[a]</sup> Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne l.

<sup>[b]</sup> Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne m.

Pour les autres contributions, soit 24 sur un total de 54, (44 %), des dispositions à cet effet n'étaient pas prévues dans des conventions (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne l). Les éléments suivants sont à mentionner pour les unités d'affaires suivantes :

- Pour l'arrondissement de MHM :
  - pour trois contributions dont deux supérieures à 100 000 \$ (n<sup>os</sup> 2c et 3b), ce n'est qu'en cas de résiliation que les organismes devraient remettre la portion non utilisée de la somme versée;
  - pour cinq contributions, il n'y a pas de dispositions permettant à l'arrondissement d'exiger le remboursement des sommes versées n'ayant pas servi à la réalisation des activités prévues, puisqu'il n'y a pas de convention entre les parties (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne b, n<sup>os</sup> 2a, 2b, 3a, 3c et 4b).
- Pour l'arrondissement de VSMPE :
  - pour dix contributions, ce n'est qu'en cas de résiliation que les organismes devraient remettre la portion non utilisée de la somme versée (n<sup>os</sup> 5a, 5b, 5c, 5d, 5e, 5f, 6a, 6b, 6c et 6d).
- Pour le Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social :
  - pour une contribution gérée par l'arrondissement du Sud-Ouest (n<sup>o</sup> 9a), ce n'est qu'en cas de résiliation que l'organisme devait remettre la portion non utilisée de la somme versée.
- Pour le Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive :
  - pour trois contributions, c'est également en cas de résiliation que les organismes devaient remettre la portion non utilisée de la somme versée (n<sup>os</sup> 20, 23 et 24).

Nous sommes d'avis que les unités d'affaires devraient s'assurer que chacune des conventions comprend des dispositions stipulant que l'organisme doit remettre à la Ville les sommes versées et non engagées dans la réalisation du projet soutenu ou n'ayant pas servi à la réalisation des activités soutenues.

Par ailleurs, l'examen des conventions et des autres documents nous a révélé que pour plusieurs des contributions accordées, la totalité ou du moins une part importante de la somme accordée est versée dès la signature de la convention par les parties. Or, au moment de ces versements, les activités ou le projet visé par le soutien ne sont alors pas encore réalisés et, par conséquent, les sommes versées ne sont pas utilisées. Nous soulignons le fait que 19 conventions prévoient des dispositions permettant à l'unité d'affaires responsable de verser les derniers versements de la contribution qu'après avoir reçu ou approuvé, selon le cas, un rapport d'étape ou le rapport final. Il est à noter que quatre contributions s'ajoutent à ce nombre (voir l'annexe 6.2, tableau A, colonne m, n<sup>os</sup> 15, 16a, 19a, et 19b). En effet, nous retrouvons des dispositions permettant à l'unité d'affaires d'effectuer le dernier versement à la réception d'une confirmation écrite émise par l'architecte, attestant la fin des travaux prévus. Il s'agit selon nous de bonnes pratiques et nous sommes d'avis que de telles dispositions constituent une mesure incitative pour qu'un organisme transmette les rapports

demandés et avec les informations exigées. Nous soulignons également une autre bonne pratique concernant une des dispositions prévues à la convention de la contribution n° 21a du SGPVMR. Il s'agit d'un critère de performance qui est considéré au moment du dernier versement. Ce critère se traduit par une réduction du dernier versement si les objectifs ne sont pas atteints. Nous sommes d'avis que des conditions de versement conditionnelles à la production de rapports ou à l'atteinte des objectifs établis devraient être prises en considération dans les conventions conclues avec les organismes, dépendamment de l'importance monétaire de la contribution.

En conclusion, bien que des conventions prévoient la possibilité de récupérer les sommes non utilisées, s'il y a lieu, il n'en demeure pas moins que les résultats dépendent de la rigueur et de la volonté avec laquelle le suivi est exercé dans la gestion des conventions.

#### 4.4.3.3.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, du Sud-Ouest, de Rosemont–La Petite-Patrie, au Service de la diversité sociale et des sports et au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal, d'inclure systématiquement aux conventions conclues avec les organismes soutenus, des dispositions leur permettant d'exiger la remise des sommes non utilisées aux fins prévues afin de protéger les intérêts de la Ville.**

#### Réponse des unités d'affaires :

##### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA–MAISONNEUVE**

*Pour l'ensemble des contributions financières versées par l'arrondissement, s'assurer d'incorporer les articles requis aux documents juridiques. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

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

*Intégrer dans les ententes de conventions de plus de 100 000 \$ conclues avec les organismes soutenus, des dispositions permettant à l'arrondissement d'exiger la remise des sommes non utilisées aux fins prévues. (Échéancier prévu : avril 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

##### **Article 4 - Obligations de l'organisme**

*4.6.4 Remet à la Ville, à l'échéance de la présente Convention, toute somme non engagée dans la réalisation des activités du projet d'intervention, dans les cinq jours d'une demande écrite du directeur à cet effet.*

Nous demanderons au partenaire de parapher ce paragraphe lors de la signature de la Convention afin de confirmer sa lecture et sa compréhension. (**Échéancier prévu : avril 2015**)

#### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

Répertorier les activités, les programmes et les projets des OSBL soutenus par l'arrondissement. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

Identifier les risques où les services ne pourraient être rendus, dans le but de protéger les intérêts de la Ville. (**Échéancier prévu : septembre 2015**)

S'assurer qu'un document juridique ou son équivalent est lié à chaque octroi financier. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)

Harmoniser les documents juridiques afin d'inclure une clause permettant à la Ville d'exiger la remise des sommes non utilisées aux fins prévues et des dispositions de remboursement. (**Échéancier prévu : janvier 2016**)

*NOTE : Dans les cas où des conventions sont actuellement en vigueur, l'ajout ou la modification des clauses pourra s'effectuer au moment d'un renouvellement.*

Informar les OSBL de leurs obligations. Rappeler annuellement (p. ex. au moment de l'évaluation). (**Échéancier prévu : novembre de chaque année**)

#### **SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

##### **DDS**

Inclure, dans les conventions qui ne le prévoient pas déjà, un article obligeant les organismes soutenus à remettre à la Ville les sommes non utilisées aux fins prévues. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

##### **DGIS et DOÉÉPS**

Inclure, dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, des dispositions leur permettant d'exiger la remise des sommes non utilisées aux fins prévues. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

#### **SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

Le SGPVMR s'engage à s'assurer que chacune des conventions comprend des dispositions stipulant que l'organisme doit remettre à la Ville les sommes versées et non-engagées dans la réalisation du projet soutenu ou n'ayant pas servi à la réalisation des activités soutenues. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

#### 4.4.3.3.C. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, du Sud-Ouest, de Rosemont–La Petite-Patrie, au Service de la diversité sociale et des sports, au Service de la culture et au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal dépendamment de l'importance monétaire des contributions, de prévoir dans les conventions, des conditions de versement conditionnelles à la production de rapports ou à l'atteinte des objectifs établis, afin de protéger les intérêts de la Ville advenant que les sommes versées n'aient pas été utilisées aux fins prévues.**

**Réponse des unités d'affaires :**

##### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA–MAISONNEUVE**

*Cet élément sera ajouté et détaillé à l'annexe 4 de la Convention pour les montants justifiant une telle mesure.*

*Cet élément sera ajouté aux protocoles d'entente lorsque le montant et la durée du projet le justifieront. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

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

*Préciser dans les conventions, les conditions de versement de la contribution financière annuelle conditionnelles à la production de rapports intérimaires sur l'état d'avancement des activités soutenues et à la remise des éléments de reddition de comptes à échéance au moment du versement. Ces conditions de versement seront définies selon l'importance monétaire de la contribution annuelle.*

*Cette action devra être validée par le Service des affaires juridiques. (Échéancier prévu : avril 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

*Nous devons procéder à la révision de la Convention et faire une demande au Service des affaires juridiques afin d'insérer un paragraphe prévoyant des conditions de versement conditionnelles à la production de rapports ou à l'atteinte des objectifs établis afin de protéger les intérêts de la Ville advenant que les sommes versées n'aient pas été utilisées aux fins prévues. (Échéancier prévu : mai 2015)*

*À la suite de la réception de l'avis du Service des affaires juridiques, nous demanderons les modifications à la Convention et le changement du document dans la banque juridique de la Ville. La nouvelle Convention sera utilisée à la suite de ces démarches. (Échéancier prévu : juin 2015)*

### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

Répertorier les activités, les programmes et les projets des OSBL soutenus par l'arrondissement. **(Échéancier prévu : juin 2015)**

Identifier le nombre de versements de chaque projet/activité/événement. **(Échéancier prévu : août 2015)**

Répertorier les documents juridiques existants ou requis. **(Échéancier prévu : septembre 2015)**

Identifier le seuil de contribution financière rendant la gestion par versements rentable pour l'administration municipale.

Identifier les situations et le moment où un versement pourrait être conditionnel à la production de rapports. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

Harmoniser les documents juridiques avec une clause permettant la retenue d'un versement conditionnellement à la production de rapport ou à l'atteinte d'objectifs établis. **(Échéancier prévu : novembre 2015)**

NOTE : Dans les cas où des conventions sont actuellement en vigueur, l'ajout ou la modification des clauses pourra s'effectuer au moment d'un renouvellement.

Informers les OSBL de leurs obligations. Rappeler annuellement (p. ex. au moment de l'évaluation). **(Échéancier prévu : novembre de chaque année)**

### **SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

#### **DDS**

Inclure, dans les conventions qui ne l'incluent pas déjà, un article prévoyant des modalités de versement conditionnelles à la production de rapports ou à l'atteinte des objectifs établis. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

#### **DGIS et DOÉÉPS**

Prévoir, dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, des conditions de versement de la contribution financière annuelle conditionnelles à la production de rapports intérimaires sur l'état d'avancement des activités soutenues et à la remise des éléments de reddition de comptes à échéance au moment du versement. Ces conditions de versement seront définies selon l'importance monétaire de la contribution annuelle. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

### **SERVICE DE LA CULTURE**

Plusieurs conventions contiennent déjà des conditions claires qui rendent les versements conditionnels à l'obtention de rapports, de bilans, etc. Dans sa démarche

*d'harmonisation des pratiques, le Service de la culture s'assurera de prévoir une procédure claire et appliquée par tous. (Échéancier prévu : mars 2016)*

#### **SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

Le SGPVMR s'engage à s'assurer que chacune des conventions comprend des dispositions stipulant que l'organisme doit remettre à la Ville les sommes versées et non engagées dans la réalisation du projet soutenu ou n'ayant pas servi à la réalisation des activités soutenues. (Échéancier prévu : juin 2015)

### **4.4.4. Suivi exercé sur la réception des rapports demandés et sur l'utilisation des sommes versées**

#### **4.4.4.A. Contexte et constatations**

Bien que des conventions soient convenues entre les parties, des démarches doivent être entreprises par des responsables au sein des unités d'affaires pour s'assurer que les activités des organismes se déroulent comme prévu ou encore que les projets se réalisent tel que prévu. Des démarches doivent aussi être entreprises pour recevoir des rapports et les états financiers tel que prévu, permettant aux unités d'affaires d'évaluer l'utilisation des sommes versées aux fins prévues ainsi que l'atteinte des résultats prévus.

Premièrement, nous avons évalué dans quelle mesure les démarches entreprises par les unités d'affaires avaient permis d'obtenir les rapports demandés et s'ils permettaient d'évaluer l'atteinte des objectifs énoncés dans les conventions. Deuxièmement, nous avons aussi examiné dans quelle mesure les unités d'affaires avaient obtenu l'assurance que les contributions versées à des organismes avaient été utilisées aux fins prévues. Finalement, nous avons questionné les unités d'affaires sur les mécanismes déployés pour récupérer des sommes qui n'auraient pas été utilisées aux fins prévues.

De façon générale, les responsables désignés nous ont informés que les démarches suivantes étaient entreprises au moment de réaliser un suivi sur les dossiers de contributions :

- Faire des visites auprès des organismes pour s'assurer de la tenue des activités soutenues ou de la réalisation des projets;
- Assister aux réunions du CA, à titre d'observateur;
- Obtenir des procès-verbaux de l'organisme;
- Prendre connaissance de la publicité réalisée par les organismes indiquant la tenue des événements soutenus;
- Communiquer avec les organismes par courriels ou par voie de communications téléphoniques.

Cependant, ce n'est que dans une faible proportion des contributions examinées (20 sur un total de 54, soit 37 %) que nous avons obtenu l'évidence qu'au moins une de ces démarches avait été réalisée (voir tableau 10 qui suit).

**Tableau 10 – Suivi réalisé sur les contributions octroyées  
Sélection de 24 organismes et de 54 contributions**

Unités d'affaires	Nombre de contributions	Évidence d'au moins une démarche entreprise <sup>[a]</sup>	Rapports obtenus <sup>[b]</sup>	Rapports permettant de juger si les objectifs ont été atteints <sup>[c]</sup>	Mécanismes de contrôle visant à s'assurer de l'utilisation des sommes versées aux fins prévues <sup>[d]</sup>
Arrondissement de MHM	9	2	5	0	0
Arrondissement de VSMPE	11	0	10	4	0
Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social	5	1	3	1	1
• Géré par l'arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	2	0	2	1	0
• Géré par l'arrondissement du Sud-Ouest	3	3	3	0	0
• Géré par l'arrondissement de Montréal-Nord	3	0	3	2	2
• Géré par l'arrondissement de Saint-Léonard	1	0	1	1	1
• Géré par l'arrondissement de RLPP	3	3	2	1	0
Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive	4	3	3	2	1
Service de la culture	9	4	2	2	2
Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal	4	4	4	4	3
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>20 (37 %)</b>	<b>38 (70 %)</b>	<b>18 (33 %)</b>	<b>10 (19 %)</b>

[a] Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne n.

[b] Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne o.

[c] Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne p.

[d] Résultats des travaux d'audit à l'annexe 6.2, tableau A, colonne q.

Au-delà du fait que les démarches sont documentées ou pas, nous avons constaté qu'elles avaient permis aux unités d'affaires de recevoir 38 rapports concernant les 54 contributions, soit 70 %. Considérant qu'à la lecture des conventions et des demandes de soutien, 44 rapports étaient exigés (selon le tableau 8), et considérant aussi que 6 rapports ont été reçus sans que des dispositions n'aient été prévues aux conventions (voir l'annexe 6.2, tableau A, n<sup>os</sup> 4a, 5a, 5b, 5f, 22 et 24), il s'agit donc de 12 rapports manquants<sup>8</sup>, soit 22 %.

<sup>8</sup> Nombre de rapports manquants : 44 rapports devaient être reçus (selon le tableau 8) moins 38 reçus (selon le tableau 10) plus 6 rapports reçus même si pas de dispositions dans les conventions. Il s'agit des n<sup>os</sup> 2c, 7a, 8b, 11b, 14a, 15, 16a, 16b, 16c, 16d, 19a et 19b).

Précisons que pour les contributions n<sup>os</sup> 15 et 16a, le bilan final prévu à la convention n'était pas encore requis au moment de nos travaux d'audit. Nous nous interrogeons, à ce stade, sur la suffisance des démarches effectuées en vue de recevoir les rapports demandés.

Par ailleurs, parmi les 38 rapports reçus, nous avons constaté qu'un peu moins de la moitié permettait aux responsables d'évaluer l'atteinte des résultats, soit 18 (ou 47 %).

En ramenant ces résultats sur les 54 contributions, les unités d'affaires ont donc été en mesure d'évaluer l'atteinte des résultats dans une proportion de 33 % (18 rapports sur les 54 contributions), soit parce que les objectifs n'avaient pas été initialement formulés en des termes mesurables, soit parce que les organismes n'ont pas produit de rapports montrant l'atteinte des objectifs ou encore parce que des rapports n'avaient tout simplement pas été obtenus.

Dans le premier cas, nous avons déjà observé à la section 4.4.2. que des objectifs n'étaient pas toujours libellés en des termes mesurables. Nous avons d'ailleurs recommandé en 4.4.2.B. de mettre en place des mécanismes pour convenir systématiquement, avec les organismes soutenus, des objectifs libellés en des termes mesurables pour chacune des contributions accordées afin de faciliter la reddition de comptes par les organismes. Dans le second cas, nous avons aussi observé à la section 4.4.3.2. que les unités d'affaires n'avaient pas toujours précisé leurs besoins au moment d'exiger des rapports. Nous avons recommandé en 4.4.3.2.B. que les unités d'affaires prévoient d'inclure systématiquement dans les conventions conclues avec les organismes des dispositions indiquant les besoins en informations nécessaires dans les rapports exigés.

Deuxièmement, nous avons également examiné dans quelle mesure les unités d'affaires avaient déployé des mécanismes de contrôle suffisants pour obtenir l'assurance que les contributions versées à des organismes avaient été utilisées aux fins prévues.

Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que les unités d'affaires disposaient de mécanismes de contrôle visant à s'assurer de l'utilisation des sommes versées aux fins prévues, que pour une proportion de 19 % des contributions examinées, soit 10 sur un total de 54. Ces mécanismes n'ont cependant pas toujours été suffisants pour en avoir l'assurance. Voici ce que nous avons constaté pour les unités d'affaires suivantes :

- Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social :
  - Pour 3 des 17 contributions, gérées respectivement par les arrondissements de Montréal-Nord et de Saint-Léonard (n<sup>os</sup> 12b, 12c et 13b), et pour une gérée par la Division du développement social (n<sup>o</sup> 13a), les rapports reçus des organismes

présentaient les dépenses réelles et celles prévues, ce qui indiquait comment les sommes avaient été utilisées. Cependant, nous n'avons pas eu l'évidence que les responsables au sein des unités d'affaires avaient effectué des vérifications pour valider ces informations.

- Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive :
  - Pour la contribution n° 23, le Service a demandé une confirmation à l'organisme stipulant que les sommes reçues avaient été utilisées. Cependant, nous n'avons pas eu l'évidence que les responsables au sein des unités d'affaires avaient effectué des vérifications pour valider ces informations.
  
- Service de la culture :
  - Pour 2 contributions sur les 9 auditées (n°s 17 et 18), nous avons retracé une confirmation stipulant que la totalité des sommes reçues avait été effectuée exclusivement aux seules fins de la réalisation du projet, ce qui est une bonne pratique. Cependant, nous n'avons pas retracé l'évidence que le Service a obtenu de l'information financière montrant l'utilisation des sommes versées.
  
- Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal :
  - Pour trois dossiers de contributions sur les quatre, le Service a obtenu l'assurance que les sommes avaient été utilisées aux fins prévues. À titre d'exemple, un tableau de suivi des pièces comptables fournies et des preuves de réalisation complètes du livrable a été obtenu (n° 21c). Pour le dossier n° 21d, nous avons aussi retracé un formulaire d'engagement du chargé de projet, signé par le gestionnaire responsable, stipulant que les obligations de l'organisme avaient été respectées en tout point.

Pour les autres contributions, les responsables n'ont pas déployé des mécanismes de contrôle visant à s'assurer de l'utilisation des sommes versées et n'ont pas non plus demandé des informations utiles en ce sens ou encore n'ont pas montré l'évidence qu'ils s'en étaient assurés. Des dispositions dans les conventions permettaient pourtant à certaines unités d'affaires d'exercer des contrôles. À titre d'exemple, elles pouvaient exiger d'obtenir une information financière présentant distinctement les activités liées aux contributions. Elles pouvaient également demander aux organismes la consultation des registres comptables et des pièces justificatives. Nous avons même constaté des cas où des états financiers ou d'autres rapports affichaient des surplus pour les activités soutenues sans que l'évidence d'une analyse ait été documentée. Voici ce que nous avons constaté pour les unités d'affaires suivantes :

- Arrondissement de MHM : les rapports reçus des organismes ou d'autres informations n'étaient pas analysés en vue de s'assurer de l'utilisation des sommes versées. Dans certains cas, des prévisions budgétaires avaient été initialement reçues pour appuyer la demande de soutien, mais n'avaient pas été rapprochées avec les dépenses réelles au terme du projet.

Pour la contribution n° 1, bien que l'arrondissement n'ait pas été en mesure de fournir l'assurance que les sommes versées avaient été utilisées aux fins prévues pour la contribution versée, la responsable a quand même constaté que les états financiers présentaient d'importants surplus accumulés (776 000 \$) et a demandé à l'organisme, au moment du renouvellement, de réduire ces surplus, sans pour autant réduire sa contribution. Nous sommes d'avis que l'utilisation de cette contribution devrait être auditée, d'autant plus que la convention convenue entre les parties permet à la Ville de consulter les registres comptables et les pièces justificatives.

- Arrondissement de VSMPE : pour deux contributions examinées (n<sup>os</sup> 5a et 5b), nous avons constaté l'existence d'un formulaire d'évaluation utilisé au moment du renouvellement des contributions, sur lequel le responsable devait se prononcer sur l'utilisation des sommes versées. Cependant, nous n'avons pas retracé l'évidence d'une analyse ou d'une documentation pour appuyer cet élément.

Parmi les mécanismes de contrôle pouvant être déployés par les unités d'affaires, il y a l'utilisation des états financiers, mais à la condition qu'ils fournissent une information utile pour l'exercice. Au cours de nos travaux d'audit, nous avons examiné si les états financiers reçus pour les 24 organismes permettaient de fournir des informations pertinentes pour aider les unités d'affaires à obtenir l'assurance que les sommes versées étaient utilisées aux fins prévues. Nos travaux révèlent que la majorité des états financiers (20 sur un total de 24, soit 83 %) ne présentait pas distinctement les dépenses effectuées avec chacune des contributions et, par conséquent, ne pouvait être utilisée par les unités d'affaires. Pourtant :

- pour huit organismes (n<sup>os</sup> 2, 3, 4, 8, 11, 12, 13 et 14), cette disposition était prévue dans les conventions. À cet égard, nous croyons que les unités d'affaires doivent s'assurer de faire respecter cette disposition;
- pour 12 organismes (n<sup>os</sup> 1, 6, 7, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23 et 24), les conventions ne spécifiaient pas que les activités subventionnées devaient être présentées distinctement. Nous croyons que la disposition devrait être libellée de façon à pouvoir effectuer un suivi distinct. Nous avons recommandé, dans la section 4.4.3.1. de ce rapport, d'inclure systématiquement aux conventions conclues avec les organismes soutenus, notamment l'obligation visant à produire des informations financières distinctes entourant les activités subventionnées dans les états financiers.

Pour les états financiers des quatre autres organismes, nous avons retracé une information répondant partiellement aux besoins des unités d'affaires. Ainsi :

- deux organismes (4 %) y présentaient les informations financières liées aux contributions visées séparément des autres activités, lorsque spécifié dans les conventions (n<sup>os</sup> 9b, 9c, 10a et 10b), ce qui permettait de juger de l'utilisation des sommes versées;
- un organisme (n<sup>o</sup> 5) présentait dans ses états financiers les résultats par programmes, conformément à la disposition de la convention qui est de présenter de façon distincte les revenus et les dépenses attribuables à chacun des volets (programme), pour lesquels il reçoit une contribution financière. Cependant, il n'était pas possible de voir de façon distincte l'utilisation des sommes versées par l'arrondissement, car d'autres contributions ont été reçues par l'organisme pour les mêmes programmes que la Ville. Nous croyons que la disposition devrait être libellée de façon à pouvoir effectuer un suivi distinct;
- pour un organisme (n<sup>o</sup> 21), une contribution (n<sup>o</sup> 21a) sur les quatre était présentée distinctement dans les états financiers, telle que spécifié dans les conventions. Pour les contributions n<sup>os</sup> 21c et 21d, l'organisme a tout de même produit un état du coût final de l'activité subventionnée regroupant ces deux contributions. Bien que cet état n'était pas accompagné d'une opinion de l'auditeur, mais plutôt d'un avis au lecteur, cette façon de faire a permis de juger de l'utilisation des sommes versées. L'état produit présente un surplus de l'ordre de 4 000 \$. À notre avis, il faudrait évaluer la pertinence d'étendre cette pratique aux autres contributions.

En conclusion, les résultats de nos travaux révèlent que les unités d'affaires ne disposent pas d'une information pertinente et utile pour avoir l'assurance que les sommes versées ont été utilisées aux fins prévues. Nous croyons que cette information pourrait provenir des états financiers présentant distinctement les données financières relatives aux contributions versées, ou du moins en annexe. Nous croyons aussi que des mécanismes différents pourraient être appliqués considérant l'importance des montants des contributions accordées. Par exemple, un état du coût final de l'activité subventionnée pourrait être pertinent lorsqu'il s'agit de contributions de moindre importance.

Lorsque l'information permettant d'évaluer l'utilisation des sommes versées est reçue, les unités d'affaires doivent analyser l'information reçue. Actuellement, le fait que peu d'unités d'affaires ont mis en place des mécanismes de contrôle pour évaluer l'utilisation des sommes versées présente des conséquences pour la Ville. Ainsi, des sommes versées à des organismes pourraient ne pas avoir été utilisées aux fins prévues et donc affecter la crédibilité de la Ville.

Finalement, nous avons évalué si des mécanismes avaient été déployés par les unités d'affaires pour récupérer des sommes qui n'auraient pas été utilisées aux fins prévues. Nos

travaux ont révélé que de tels mécanismes n'avaient pas été déployés, soit parce que des dispositions à cet effet n'étaient pas prévues dans les conventions, soit parce que l'unité d'affaires n'avait pas exercé son droit de récupérer les sommes versées en trop. Or, nous avons constaté que pour 10 dossiers de contributions, des surplus étaient présentés aux états financiers produits :

- Dans six cas (4b, 5a, 5b, 5c, 5e, 5f), comme d'autres donateurs avaient également soutenu les organismes, il n'était pas possible de déterminer si une part des surplus était attribuable aux activités soutenues par la Ville. Nous n'avons pas retracé une évidence au dossier stipulant que cet aspect avait été remis en question par le responsable. Précisons que des dispositions visant à remettre les sommes non utilisées n'étaient pas prévues dans les conventions;
- Dans quatre cas (9b, 9c, 21c et 21d), des dispositions étaient prévues dans les conventions, mais les deux unités d'affaires n'ont pas exercé leur droit de demander le remboursement.

#### 4.4.4.B. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, du Sud-Ouest, de Montréal-Nord, de Saint-Léonard, de Rosemont–La Petite-Patrie, au Service de la diversité sociale et des sports, au Service de la culture et au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal d'exercer un suivi sur le respect des dispositions entourant la présentation distincte des dépenses effectuées pour chacune des contributions afin d'être en mesure d'évaluer l'utilisation des sommes versées.**

**Réponse des unités d'affaires :**

#### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA–MAISONNEUVE**

*Un ajout sera fait au document juridique de la Convention exigeant le dépôt des états de résultats financiers.*

*La fréquence de ces dépôts variera entre deux et quatre fois par année selon le montant de la contribution.*

*L'arrondissement et l'organisme conviendront de la fréquence de ces dépôts avant la signature de l'entente. (Échéancier prévu : janvier 2016)*

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

*S'assurer de la remise d'informations financières distinctes pour les activités visées par la contribution financière.*

*Insérer dans la Convention l'obligation de produire des informations financières distinctes entourant les activités soutenues par la contribution financière dans les états financiers. (Échéancier prévu : avril 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

*Nous devons procéder à la révision de la Convention et faire une demande au Service des affaires juridiques afin d'insérer un paragraphe prévoyant le dépôt par l'organisme d'une fiche accompagnant les rapports d'étape et finaux contenant la présentation distincte des dépenses effectuées pour chacune des contributions afin d'être en mesure d'évaluer l'utilisation des sommes versées. (Échéancier prévu : mai 2015)*

*À la suite de la réception de l'avis du Service des affaires juridiques, nous demanderons les modifications à la Convention et le changement du document dans la banque juridique de la Ville. La nouvelle Convention sera utilisée à la suite de ces démarches. (Échéancier prévu : juin 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

*Afin de s'assurer que les organismes qui reçoivent des contributions financières de l'arrondissement soient en mesure de présenter distinctement les dépenses effectuées pour chacune des contributions versées, la DCSLDS entend exiger des responsables des organismes (le président du CA et la direction de l'organisme) de présenter distinctement, de manière intégrée, dans leurs états financiers ou en annexe, les dépenses associées à chacune des contributions versées par l'arrondissement.*

*Une lettre concernant l'application de cette nouvelle mesure sera transmise aux responsables des organismes. Par la suite, un suivi sera effectué par la DCSLDS afin de s'assurer que cette mesure soit respectée. Au besoin, un soutien sera apporté aux organismes qui en feront la demande. (Échéancier prévu : mars 2016)*

#### **ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD**

*Une feuille de vérification commentée par le conseiller sera jointe aux rapports d'étape et final. Ce document sera joint aux pièces justificatives qui seront transmises à la personne responsable du dossier.*

*Une demande de création de la feuille de vérification a été soumise au Service de la diversité sociale et des sports. Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**

*Identifier le moment requis de la lecture annuelle des états financiers afin d'y repérer les revenus et les dépenses associés aux contributions octroyées :*

- à l'évaluation annuelle du respect de la Convention (novembre);
- à l'AGA de l'OSBL (avril).

*Si des précisions sont requises, demander des compléments d'information et l'accès aux livres comptables et aux pièces justificatives.*

*En cas de doute, faire appel aux services d'une firme externe spécialisée dans le domaine comptable.*

*Dans les cas où la présentation n'est pas satisfaisante, demander des ajustements.*

*S'assurer que les coûts de reddition de comptes et de suivi ne soient pas disproportionnels par rapport aux risques (autant pour l'administration municipale que pour les OSBL soutenus). (Échéancier prévu : novembre 2015)*

### **SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

#### **DDS**

*Pour les contributions gérées par la DDS, élaborer, dans les cas où cela n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans la Convention ont été respectées. Valable pour toutes les recommandations du rapport d'audit, cette fiche fera partie intégrante du dossier et contiendra les éléments suivants :*

- États financiers pour les contributions de 100 000 \$ et plus;
- Objectifs mesurables;
- Comptabilité distincte;
- Consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- Informations financières distinctes;
- Confirmation signée d'utilisation des sommes versées;
- Production de rapports pour chaque contribution;
- Transmission des informations jugées nécessaires;
- Modalité de versement conditionnelle;
- Présentation distincte des dépenses effectuées par contribution;
- Utilisation des sommes versées.

*Pour les contributions gérées par les arrondissements, demander aux arrondissements d'élaborer, dans les cas où cela n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans la Convention ont été respectées. Cette fiche fera partie intégrante du dossier et sera transmise aux responsables de la DDS. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### **DGIS et DOÉÉPS**

*Remise d'informations financières distinctes pour les activités visées par la contribution financière :*

- Inclure, dans les projets de convention qui ne le prévoient pas déjà, l'obligation de produire des informations financières distinctes entourant les activités soutenues par la contribution financière dans les états financiers;
- Inclure cette obligation dans la fiche de suivi des obligations de l'organisme;

- Remettre cette fiche de suivi à l'organisme;
- Se servir de cette fiche pour s'assurer du respect des obligations de l'organisme, dont cette obligation (par l'employé responsable du suivi de la convention). **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

#### **SERVICE DE LA CULTURE**

Déjà, certaines unités soumettent des grilles de reddition de comptes aux organismes qui reçoivent des contributions. Les outils doivent toutefois tenir compte des montants reçus et être adaptés aux différents cas de figure. Une révision sera effectuée afin de tenir compte des différentes réalités.

Le Service de la culture s'engage à participer à une réflexion globale pour l'élaboration de la directive commune à l'ensemble de la Ville, quant à l'obligation de présenter de façon distincte, les dépenses effectuées pour chacune des contributions versées. **(Échéancier prévu : mars 2016)**

#### **SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

Le SGPVMR s'engage à s'assurer de disposer d'une information pertinente et utile afin d'avoir l'assurance que les sommes versées ont été utilisées aux fins prévues. **(Échéancier prévu : juin 2015)**

#### **4.4.4.C. Recommandation**

**Nous recommandons aux arrondissements de Mercier–Hochelaga–Maisonneuve, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, d'Ahuntsic-Cartierville, du Sud-Ouest, de Montréal-Nord, de Saint-Léonard, de Rosemont–La Petite-Patrie, au Service de la diversité sociale et des sports, au Service de la culture, au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal de mettre en place des mécanismes de contrôle visant à évaluer l'utilisation tel que prévu des sommes versées afin d'être en mesure de récupérer, s'il y a lieu, les sommes non utilisées.**

**Réponse des unités d'affaires :**

#### **ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA–MAISONNEUVE**

*Pour l'ensemble des contributions financières versées par l'arrondissement, s'assurer d'incorporer les articles requis aux documents juridiques. **(Échéancier prévu : janvier 2016)***

**Commentaire du vérificateur général :**

**Bien que le plan d'action proposé prévoit l'ajout de dispositions contractuelles, cela ne constitue pas un mécanisme de contrôle en tant que tel.**

**Nous réitérons donc notre recommandation à l'effet d'instaurer un mécanisme de contrôle en vue de s'assurer de l'utilisation des sommes versées et de récupérer celles versées en trop.**

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

*Mettre en place des mécanismes de contrôle visant à évaluer l'utilisation des sommes versées :*

- *par la production d'un rapport d'activités pour les activités soutenues (préciser que le rapport devra notamment faire état de l'atteinte des résultats selon les objectifs mesurables visés);*
- *signer une formule de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation;*
- *prévoir trois rencontres d'évaluation avec l'organisme, par année;*
- *insérer dans la Convention l'obligation de remettre, le cas échéant, les sommes non utilisées. (Échéancier prévu : mai 2015)*

**ARRONDISSEMENT D'AHUNTSIC-CARTIERVILLE**

*Évaluer les dépenses les plus importantes des organismes, notamment les salaires.*

*Veiller à ce que les organismes promoteurs utilisent les fonds pour les activités prévues.*

*Identifier des mécanismes visant à contrôler l'utilisation des fonds.*

*Vérifier la conformité entre les prévisions budgétaires formulées dans la demande de soutien financier et les dépenses réelles.*

*Prévoir une rencontre avec les organismes financés pour les informer de ces nouvelles pratiques de gestion des contributions financières. (Échéancier prévu : mars 2016)*

**ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST**

*À la suite des visites effectuées par le personnel de l'arrondissement, une fiche doit être complétée. Cette fiche contient des informations telles que le nombre de personnes présentes, les conditions des lieux, les activités en cours, etc.*

*Une attention particulière sera apportée aux projets du développement social et une comptabilité du nombre de visites par projet sera mise en place. (Échéancier prévu : juin 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

*Afin de s'assurer d'évaluer correctement l'utilisation des contributions financières versées aux organismes et d'être en mesure de récupérer, s'il y a lieu, les sommes*

non utilisées, la DCSLDS entend mettre en place les mécanismes de contrôle suivants :

- Créer un formulaire d'évolution des dépenses et des activités réalisées, que la DCSLDS transmettra aux organismes, qui pourra être complété avant chaque visite de mi-étape des projets. Ce formulaire devra être rempli et signé par le responsable de l'organisme. Lorsque validé, il sera par la suite signé par le responsable du suivi des projets à la DCSLDS.

Une lettre concernant l'application de cette nouvelle mesure sera transmise aux responsables des organismes. Par la suite, un suivi sera effectué par la DCSLDS afin de s'assurer que cette mesure soit respectée. Au besoin, un soutien sera apporté aux organismes qui en feront la demande.

La DCSLDS informera le Service de la diversité sociale et des sports, avec qui elle travaille en étroite collaboration dans le cadre des programmes municipaux et des ententes conclues avec le gouvernement du Québec, pour l'informer des actions correctives qu'elle compte mettre en place faisant suite aux recommandations du rapport d'audit. **(Échéancier prévu : mars 2016)**

#### **ARRONDISSEMENT DE SAINT-LÉONARD**

Pour faire suite à la vérification commentée par le conseiller et la vérification des rapports budgétaires, un plan de récupération sera mis en place s'il y a lieu. Ce document sera joint aux pièces justificatives qui seront transmises à la personne responsable du dossier. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

#### **ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT-LA PETITE-PATRIE**

Ajuster les grilles d'évaluation annuelle du respect des conventions afin de valider l'utilisation des sommes versées et la faire signer par le chef de division en autorité et par le directeur de la DCSLDS. **(Échéancier prévu : septembre 2015)**

Intégrer un outil de suivi de gestion permettant de valider la réception et l'analyse des documents exigés aux OSBL. **(Échéancier prévu : septembre 2015)**

Avant sa mise en place, approuver le plan d'action des OSBL en lien avec les contributions octroyées.

Effectuer ponctuellement (p. ex. 3 fois/an) des visites d'évaluation de la tenue et de la qualité des activités soutenues par l'arrondissement.

Évaluer une fois par année l'atteinte des objectifs établis au plan d'action.

Au moment de l'évaluation annuelle, voir si des sommes seront non utilisées.

Déterminer le montant à réclamer ou obtenir un plan de réaffectation satisfaisant. **(Échéancier prévu : novembre de chaque année)**

**SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS****DDS**

Pour les contributions gérées par la DDS, élaborer, dans les cas où cela n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans la Convention ont été respectées. **Valable pour toutes les recommandations du rapport d'audit**, cette fiche fera partie intégrante du dossier et contiendra les éléments suivants :

- États financiers pour les contributions de 100 000 \$ et plus;
- Objectifs mesurables;
- Comptabilité distincte;
- Consultation des registres comptables et des pièces justificatives;
- Informations financières distinctes;
- Confirmation signée d'utilisation des sommes versées;
- Production de rapports pour chaque contribution;
- Transmission des informations jugées nécessaires;
- Modalité de versement conditionnelle;
- Présentation distincte des dépenses effectuées par contribution;
- Utilisation des sommes versées.

Pour les contributions gérées par les arrondissements, demander aux arrondissements d'élaborer, dans les cas où cela n'est pas déjà mis en place, une fiche de suivi permettant de s'assurer que les obligations de l'organisme contenues dans la Convention ont été respectées. Cette fiche fera partie intégrante du dossier et sera transmise aux responsables de la DDS. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

**DGIS et DOÉÉPS**

Évaluation de l'utilisation telle que prévue des sommes versées :

- Signer une formule de confirmation d'utilisation des sommes versées aux seules fins de la réalisation;
- Produire un rapport d'activités pour les activités soutenues. Préciser que le rapport devra notamment faire état de l'atteinte des résultats selon les objectifs mesurables visés;
- Rencontre d'évaluation avec l'organisme, au minimum une fois par année. **(Échéancier prévu : décembre 2015)**

**SERVICE DE LA CULTURE**

Les bilans financiers des organismes doivent déjà être présentés de façon à justifier que les sommes versées soient bel et bien utilisées aux fins prévues.

Des grilles de suivi prévoyant des mécanismes de contrôle, déjà utilisées au sein des différentes unités, seront harmonisées à toutes les unités. **(Échéancier prévu : mars 2016)**

**SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

*Le SGPVMR s'engage à s'assurer de disposer d'une information pertinente et utile afin d'avoir l'assurance que les sommes versées ont été utilisées aux fins prévues.*

*Établir des mécanismes de contrôle pour évaluer l'utilisation des sommes versées afin d'être en mesure de récupérer, s'il y a lieu, les sommes non utilisées.  
(Échéancier prévu : juin 2015)*

## 4.5. Présence d'élus ou d'employés de la Ville à titre d'administrateurs sur le conseil d'administration des organismes

### 4.5.A. Contexte et constatations

Dans le cadre des travaux que nous avons réalisés en 2014, nous avons pris connaissance d'une note émise en février 2014 par le contrôleur général de la Ville à l'intention de la Direction générale, à la suite d'un mandat portant sur la composition des conseils d'administration des sociétés paramunicipales. Au cours de ce mandat, le contrôleur général avait travaillé en collaboration avec le contentieux de la Ville pour émettre un avis sur les obligations et les enjeux, pour la Ville, à nommer ou non des élus et des fonctionnaires sur des CA. Dans cette note, le contrôleur général recommandait qu'aucun élu et qu'aucun fonctionnaire de la Ville ne siège, dans le cadre de ses fonctions, à titre d'administrateur sur un CA, à moins que les lettres patentes ne l'exigent. Ces recommandations s'appuyaient sur l'article 322 du Code civil du Québec selon lequel :

*« L'administrateur doit agir avec prudence et diligence. Il doit aussi agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale. »*

Ainsi, lorsqu'un élu ou un fonctionnaire siège à un CA dans le cadre de ses fonctions à la Ville, son devoir et ses responsabilités sont envers l'organisme et non envers la Ville. Cette situation peut le placer en conflit d'intérêts avec son devoir de loyauté envers la Ville.

Dans sa note, le contrôleur général mentionnait que les élus et les fonctionnaires peuvent siéger à titre d'observateurs. Dans de tels cas, ils ne votent pas et ne participent pas activement aux activités de l'organisme. Les conventions doivent alors prévoir la possibilité pour l'observateur de participer à toutes les réunions et d'avoir accès à tous les documents déposés aux membres du CA.

Selon les informations obtenues, la Direction générale n'a pas transmis, à ce jour, une directive aux unités d'affaires de la Ville. L'orientation retenue par la Direction générale serait

de s'organiser pour qu'aucun fonctionnaire ne siège comme administrateur au CA des organismes soutenus par la Ville. Cependant, il serait privilégié d'y aller au cas par cas.

Au cours de notre audit, nous avons voulu évaluer si des élus ou des employés de la Ville siégeaient aux conseils d'administration des organismes soutenus. Pour ce faire, nous avons réalisé des travaux pour les 66 organismes ayant fait l'objet de nos travaux d'audit. Ce nombre correspond aux 49 organismes sélectionnés dans la section 4.2. de ce rapport et aux 24 dans la section 4.4., auxquels nous avons retranché 7 organismes communs aux deux sélections. Nos travaux visaient à recenser la composition des membres des conseils d'administration et à déterminer s'il s'agissait d'élus ou d'employés de la Ville.

Dans le tableau 11 qui suit, les résultats de nos travaux révèlent que trois élus siégeaient au CA des quatre organismes et que 14 employés siégeaient au CA de 11 organismes.

**Tableau 11 – Présence d'élus ou d'employés à titre d'administrateurs sur le CA d'organismes soutenus par la Ville  
Échantillon de 66 organismes**

Unités d'affaires	Nombre d'organismes sélectionnés	Nombre d'organismes visés		Présence d'un élu sur le CA	Présence d'un employé sur le CA
		Contribution d'au moins 100 000 \$	Contribution de moins de 100 000 \$		
Arrondissement de LaSalle	5	3	0	3	3
Arrondissement de MHM	15	1	0		1
Arrondissement de RDP-PAT	4	1	0		1
Arrondissement de RLPP	7	1	0		1 <sup>[b]</sup>
Arrondissement de VSMPE	10	1	0		1
Service de la culture	10	2	0		5
Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social	10	2	0		2 <sup>[a]</sup>
Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive	4	1	0	1	
Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal	1		0		
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>14</b>

<sup>[a]</sup> Organismes soutenus à même le budget du Service de la diversité sociale et des sports. Une contribution est gérée par l'arrondissement de Saint-Laurent et l'autre, par la Division du développement social.

<sup>[b]</sup> Organisme dont un administrateur est employé du Service de l'environnement.

Nous avons aussi examiné dans quelle mesure chacun de ces organismes avait accordé, par le biais d'au moins une convention, un statut d'observateur à un représentant de l'unité d'affaires responsable. Le tableau 12 montre les résultats qui révèlent que 36 organismes sur un total de 66, soit 54 %, ont déjà accordé, par le biais d'au moins une convention avec la Ville, le statut d'observateur à un fonctionnaire.

**Tableau 12 – Existence d'une disposition accordant le statut d'observateur dans au moins une convention  
 Sélection de 66 organismes**

Unités d'affaires	Nombre d'organismes sélectionnés	Présence d'une disposition dans les conventions concernant le statut d'observateur
Arrondissement de LaSalle	5	4
Arrondissement de MHM	15	13
Arrondissement de RDP-PAT	4	4
Arrondissement de RLPP	7	4
Arrondissement de VSMPE	10	7
Service de la culture	10	1
Service de la diversité sociale et des sports – Division du développement social	10	0
Service de la diversité sociale et des sports – Division des orientations – équipements, événements et pratique sportive	4	3
Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal	1	0
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>36 (54 %)</b>

Comme notre examen n'a porté que sur 66 organismes, nous sommes bien conscients que d'autres situations semblables pourraient exister. Par conséquent, nous sommes d'avis que la Direction générale devrait transmettre des directives claires à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville pour qu'aucun élu et qu'aucun fonctionnaire de la Ville ne siège, dans le cadre de ses fonctions, à titre d'administrateur, à un CA, à moins que les lettres patentes ne l'exigent.

Par ailleurs, nous croyons aussi que l'ensemble des conventions conclues avec des organismes devrait inclure systématiquement une clause sur le statut d'observateur permettant à la Ville de désigner, s'il y a lieu, un représentant sur le CA.

#### 4.5.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale de prendre les dispositions nécessaires pour qu'aucun élu et qu'aucun fonctionnaire de la Ville ne siège, dans le cadre de ses fonctions, à titre d'administrateur, à un conseil d'administration d'un organisme soutenu, à moins que les lettres patentes ne l'exigent, afin d'éviter que les administrateurs concernés ne se retrouvent dans des situations pouvant compromettre leur devoir de loyauté envers la Ville.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*En ce qui concerne les fonctionnaires, la Direction générale émettra une directive en vertu de laquelle aucun fonctionnaire ne pourra siéger en tant qu'administrateur au sein du CA d'un organisme subventionné par la Ville.*

*La Direction générale estime par ailleurs qu'il ne lui appartient pas de statuer sur la présence d'élus au sein des CA et a informé le président du comité exécutif du contenu de la recommandation, pour considération. **(Échéancier prévu : décembre 2015)***

**4.5.C. Recommandation**

**Nous recommandons aux arrondissements de LaSalle, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, de Rosemont–La Petite-Patrie, de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, au Service de la culture, au Service de la diversité sociale et des sports, au Service des grands parcs, du verdissement et du Mont-Royal d'inclure dans les conventions conclues entre la Ville et les organismes soutenus, une disposition accordant un statut d'observateur à un représentant de la Ville afin d'être en mesure d'assister, s'il y a lieu, aux réunions du conseil d'administration.**

**Réponse des unités d'affaires :****ARRONDISSEMENT DE LASALLE**

*La DCSLDS de l'arrondissement va vérifier et s'assurer qu'aucun employé et/ou élu ne siège sur un CA d'un organisme reconnu selon la Politique de reconnaissance et de soutien des organismes LaSallois autre qu'à titre d'observateur selon une disposition clairement incluse dans une convention conclue entre les parties. **(Échéancier prévu : septembre 2015)***

**ARRONDISSEMENT DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE**

*Apparaît déjà dans les conventions à l'article 10.1. **(Complété)***

**ARRONDISSEMENT DE ROSEMONT–LA PETITE-PATRIE**

*Répertorier les activités, les programmes et les projets des OSBL soutenus par l'arrondissement. **(Échéancier prévu : juin 2015)***

*S'assurer que la présence d'un fonctionnaire municipal au CA de l'OSBL soutenu, même en tant qu'observateur non votant, ne met pas en péril le soutien financier que l'OSBL reçoit de d'autres instances (p. ex. les conditions du Secrétariat à l'action communautaire autonome ne permettent pas une telle présence). **(Échéancier prévu : décembre 2015)***

Harmoniser les conventions en y ajoutant, une clause accordant un statut d'observateur à la Ville, minimalement à l'AGA et à certaines assemblées du CA traitant de la Convention. (**Échéancier prévu : janvier 2016**)

NOTE : Dans les cas où des conventions sont actuellement en vigueur, l'ajout de nouvelles clauses pourra s'effectuer au moment d'un renouvellement.

Faire connaître, aux OSBL, la nouvelle obligation, le cas échéant. (**Échéancier prévu : novembre 2015**)

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

Intégrer dans les conventions conclues entre l'arrondissement et les organismes soutenus, une disposition accordant un statut d'observateur à un représentant de l'arrondissement afin d'être en mesure d'assister, s'il y a lieu, aux réunions du CA. (**Échéancier prévu : avril 2015**)

#### **SERVICE DE LA CULTURE**

La recommandation pourra être appliquée dans certains cas. Toutefois, cette mesure corrective pose problème à différents niveaux et ne peut pas être appliquée unilatéralement. Par exemple, certaines conventions signées avec les organismes sont des conventions établies avec des ministères qui sont les bailleurs de fonds de certains programmes (p. ex. Imaginer-Réaliser Montréal 2025). (**Échéancier prévu : mars 2016**)

#### **SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS**

##### **DDS**

Inclure, dans les conventions, qui ne le prévoient pas déjà, un article permettant d'accorder un statut d'observateur, au directeur ou son représentant autorisé, afin d'être en mesure d'assister, s'il y a lieu, à son AGA ou aux réunions de son CA. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

##### **DGIS et DOÉÉPS**

Poursuivre, l'action déjà entreprise depuis 2014, d'inclure dans les conventions conclues entre la Ville et les organismes soutenus, une disposition accordant un statut d'observateur à un représentant de la Ville afin d'être en mesure d'assister, s'il y a lieu, aux réunions du CA. (**Complété**)

#### **SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL**

Le SGPVMR s'engage à inclure dans les conventions conclues entre la Ville et les organismes soutenus, une disposition accordant un statut d'observateur à un représentant de la Ville afin d'être en mesure d'assister, s'il y a lieu, aux réunions du CA. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

## 4.6. Guide sur la gestion des contributions versées à des organismes

### 4.6.A. Contexte et constatations

Comme nous l'avons mentionné au début de ce rapport, plusieurs organismes sont soutenus par plusieurs unités d'affaires. Aussi, ces mêmes organismes peuvent s'être vus accorder plus d'une contribution au cours de l'année.

Au cours de notre audit, nous avons relevé des contributions accordées dans le cadre de programmes, ainsi que d'autres contributions qui ne l'étaient pas. Dans le premier cas, les contributions ne sont pas assorties de conventions entre la Ville et les organismes. Dans le second, des conventions sont signées. Dans un cas comme dans l'autre, ce qui est important, c'est de faire en sorte que les organismes réalisent les activités ou les projets pour lesquels ils ont été soutenus, et ce, tels que prévus.

Après avoir recensé les dispositions qui figuraient dans les conventions, les programmes et les demandes de soutien, nous avons constaté que certaines dispositions n'étaient pas toujours incluses (p. ex. : la tenue d'une comptabilité distincte pour les organismes, la présentation d'informations financières distinctes pour les activités ou les projets soutenus, la récupération des sommes versées si non utilisées). Dans d'autres cas, la comparaison des dispositions entre les diverses conventions révèle un libellé différent (p. ex. : le versement d'une contribution est quelquefois exigé sous réserve de l'approbation d'un rapport, dans d'autres cas, c'est à la réception d'un rapport alors que d'autres conventions sont muettes sur le sujet). Autre exemple : la disposition sur la transmission des états financiers était libellée de différentes manières. Ce manque d'uniformité est susceptible de créer de la confusion pour les organismes soutenus.

Nous avons aussi constaté, au cours de nos travaux, que le suivi réalisé par les responsables ne permettait pas de montrer l'atteinte des résultats ni de montrer l'assurance que les sommes versées avaient été utilisées aux fins prévues. Nous croyons que cette situation s'explique en partie par un manque d'orientation.

Pour cette raison, nous croyons qu'il serait opportun que les unités d'affaires puissent disposer d'un guide de référence pour les appuyer dans ce processus et ainsi favoriser la réalisation d'une démarche commune. Il pourrait statuer sur l'évaluation des contributions en biens et en services et sur la prise en considération de ces informations dans les conventions conclues avec les organismes. Il pourrait aussi permettre de décrire les différentes étapes pour réaliser le suivi. Il pourrait également permettre de statuer sur une pratique selon

laquelle les organismes attestent l'utilisation des sommes versées, et une autre selon laquelle c'est le gestionnaire responsable qui atteste de cette utilisation.

Ce guide pourrait aussi décrire les responsabilités des divers intervenants impliqués dans la tenue à jour d'une liste des états financiers audités, produits pour se conformer à l'article 107.9 de la LCV. Nous croyons bien évidemment que le Service de la concertation avec les arrondissements devrait être impliqué dans ce dossier.

#### 4.6.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction générale et au Service de la concertation des arrondissements d'élaborer un guide sur la gestion des contributions versées aux organismes afin d'uniformiser les façons de faire pour l'ensemble des unités d'affaires.**

Réponse de l'unité d'affaires :

**DIRECTION GÉNÉRALE**

*La Direction générale fera produire un tel guide de gestion. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

## 5. Conclusion générale

Un nombre important d'organismes reçoivent annuellement des contributions de la Ville. Il s'agit principalement de contributions financières, mais aussi de contributions en biens et en services. Au sens de la loi, les organismes qui bénéficient d'une contribution annuelle d'au moins 100 000 \$ doivent produire des états financiers audités en vertu de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV). Concurrément, en décembre 2013, le conseil municipal a adopté une motion visant à recevoir annuellement les rapports annuels de ces organismes visés par l'article 107.9 de la LCV. Ce sont les unités d'affaires qui reçoivent ces états financiers dans le cadre de la gestion des contributions. C'est aussi la Direction du greffe qui dépose ces états financiers aux différentes séances du conseil municipal. Nos travaux ont montré qu'un processus formel n'a pas été établi pour recenser l'ensemble des organismes visés et pour s'assurer de constituer un registre à jour des états financiers audités. Par conséquent, le conseil municipal n'a pas l'assurance de recevoir l'ensemble des rapports annuels.

Aux fins de la gestion des contributions, les unités d'affaires gèrent, à partir des différentes dispositions se retrouvant aux conventions, aux demandes de soutien financier, dans les formulaires d'inscription ou encore dans les programmes.

Nos travaux ont montré que des objectifs mesurables n'ont pas été établis pour la majorité des contributions examinées, ce qui risque de limiter les unités d'affaires au moment d'évaluer l'atteinte de ces objectifs. Par ailleurs, tous les organismes ne sont pas assujettis aux mêmes obligations pour l'ensemble des contributions, ce qui risque également de limiter les unités d'affaires au moment d'évaluer l'utilisation des sommes versées aux fins prévues. En effet, des obligations sont différentes ou parfois muettes en ce qui concerne la mise en place d'un mode de fonctionnement démontrant l'utilisation des contributions par les organismes, la réception des rapports exigés et les informations qu'ils comportent, la production des états financiers et la récupération des sommes versées si non utilisées aux fins prévues.

En ce qui concerne les résultats du suivi exercé, les unités d'affaires ont été en mesure :

- de n'évaluer l'atteinte des résultats que pour 33 % des contributions, soit parce que les objectifs n'avaient pas été initialement formulés en des termes mesurables, soit parce que les organismes n'ont pas produit de rapports montrant l'atteinte des objectifs ou encore parce que des rapports n'avaient tout simplement pas été reçus;
- de déployer des mécanismes de contrôle visant à évaluer l'utilisation des contributions versées aux fins prévues que pour 19 % des contributions, s'expliquant en partie par le fait que des informations utiles n'ont pas été demandées.

Ainsi, ce n'est que pour 12 % des contributions que les états financiers obtenus des organismes permettaient de fournir des informations utiles aux unités d'affaires pour évaluer l'utilisation des sommes versés aux fins prévues.

Nous avons constaté que trois élus siégeaient au conseil d'administration (CA) de quatre organismes et 14 fonctionnaires de la Ville sur le CA de 11 organismes, à titre d'administrateurs, ce qui risque de compromettre leur devoir de loyauté envers la Ville.

Finalement, en vue d'uniformiser les dispositions qui se trouvent dans les conventions, les demandes de soutien et d'autres documents, et mieux circonscrire les responsabilités des divers intervenants, nous sommes d'avis qu'un guide de référence devrait être produit pour orienter la démarche de l'ensemble des unités d'affaires. Il va sans dire que les mécanismes de contrôles à prévoir devront être modulés en fonction de l'importance des contributions.

## 6. Annexes

### 6.1. Portrait des contributions financières versées à des organismes sans but lucratif

**Tableau A – Répartition des contributions entre les services centraux et les arrondissements de 2009 à 2013 (en millions de dollars)**

	2009 <sup>[a]</sup>				2010 <sup>[a]</sup>				2011 <sup>[a]</sup>				2012 <sup>[a]</sup>				2013 <sup>[a]</sup>			
	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%
Arrondissements	27,2	34 %	1 448	70 %	26,8	31 %	1 365	67 %	29,9	32 %	1 426	70 %	30,9	31 %	1 536	68 %	30,5	31 %	1 526	69 %
Services centraux	53,5	66 %	625	30 %	59,7	69 %	673	33 %	62,5	68 %	623	30 %	66,9	69 %	720	32 %	68,4	69 %	693	31 %
<b>Total</b>	<b>80,7</b>	<b>100 %</b>	<b>2 073</b>	<b>100 %</b>	<b>86,5</b>	<b>100 %</b>	<b>2 038</b>	<b>100 %</b>	<b>92,4</b>	<b>100 %</b>	<b>2 049</b>	<b>100 %</b>	<b>97,8</b>	<b>100 %</b>	<b>2 256</b>	<b>100 %</b>	<b>98,9</b>	<b>100 %</b>	<b>2 219</b>	<b>100 %</b>

[a] Il est à noter que le nombre d'organismes est différent de celui présenté dans le tableau 2, du fait que certains d'entre eux sont soutenus autant par les arrondissements que par les services centraux.

**Tableau B – Contributions versées à même les budgets des services centraux  
de 2009 à 2013  
(en millions de dollars)**

	2009				2010				2011				2012				2013			
	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%
100 000 \$ et plus	41,6	78 %	83	13 %	47,8	80 %	75	11 %	50,0	80 %	75	12 %	54,2	81 %	87	12 %	55,3	81 %	88	13 %
Moins de 100 000 \$	11,9	22 %	542	87 %	11,9	20 %	598	89 %	12,5	20 %	548	88 %	12,7	19 %	633	88 %	13,1	19 %	605	87 %
<b>Total</b>	<b>53,5</b>	<b>100 %</b>	<b>625</b>	<b>100 %</b>	<b>59,7</b>	<b>100 %</b>	<b>673</b>	<b>100 %</b>	<b>62,5</b>	<b>100 %</b>	<b>623</b>	<b>100 %</b>	<b>66,9</b>	<b>100 %</b>	<b>720</b>	<b>100 %</b>	<b>68,4</b>	<b>100 %</b>	<b>693</b>	<b>100 %</b>

**Tableau C – Contributions versées à même les budgets des arrondissements  
de 2009 à 2013  
(en millions de dollars)**

	2009				2010				2011				2012				2013			
	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%	\$	%	Nbre d'org.	%
100 000 \$ et plus	15,7	58 %	61	4 %	16,4	61 %	63	5 %	19,8	66 %	73	5 %	19,7	64 %	73	5 %	19,5	64 %	73	5 %
Moins de 100 000 \$	11,5	42 %	1 387	96 %	10,4	39 %	1 302	95 %	10,0	34 %	1 353	95 %	11,2	36 %	1 453	95 %	11,0	36 %	1 453	95 %
<b>Total</b>	<b>27,2</b>	<b>100 %</b>	<b>1 448</b>	<b>100 %</b>	<b>26,8</b>	<b>100 %</b>	<b>1 365</b>	<b>100 %</b>	<b>29,8</b>	<b>100 %</b>	<b>1 426</b>	<b>100 %</b>	<b>30,9</b>	<b>100 %</b>	<b>1 526</b>	<b>100 %</b>	<b>30,5</b>	<b>100 %</b>	<b>1 526</b>	<b>100 %</b>

## 6.2. Gestion des contributions financières

Tableau A – Résultats des travaux d'audit (échantillon de 24 organismes et de 54 contributions) – 2013

Organisme n°	Contribution totale versée sur le budget de l'unité d'affaires	Contribution n°	Contributions (2013) \$	Soutien non monétaire	Présence Convention		Non-conformité / Signature convention (c)	Objectifs		Présence de dispositions dans la convention ou demande de soutien										Suivi réalisé		
					Oui (a)	Non (b)		Oui/ Non (d)	En termes mesurables (e)	Comptabilité distincte (f)	Consultation des registres comptables (g)	Production des états financiers (h)	Informations financières distinctes (i)	Production de rapports (j)	Nature de l'information requise dans les rapports (k)	Remise des sommes si non utilisées aux fins prévues (l)	Conditions de versements (m)	Évidence des démarches entreprises (n)	Rapports		Mécanismes de contrôle visant à s'assurer de l'utilisation des sommes versées (q)	
																			Obtenus (o)	Permet d'évaluer les objectifs atteints (p)		
<b>ARRONDISSEMENT DE MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE</b>																						
1	234 000 \$	1	234 000 \$	OUI	X		OUI			X				X	X				X			
2	213 049 \$	2a	6 000 \$ et 5 200 \$			X	OUI							X					X			
		2b	37 780 \$			X	NON															
		2c	164 069 \$		X		OUI		X	X	X	X		X								
3	131 823 \$	3a	12 000 \$			X	OUI							X					X			
		3b	103 823 \$		X		OUI			X	X											
		3c	16 000 \$			X	NON															
4	45 221 \$	4a	39 321 \$		X		OUI				X	X					X	X				
		4b	5 900 \$			X		OUI	X					X			X	X				
<b>ARRONDISSEMENT DE VILLERAY-SAINT-MICHEL-PARC-EXTENSION</b>																						
5	334 934 \$ <sup>[a]</sup>	5a	29 747 \$	OUI	X		OUI				X	X							X			
		5b	29 747 \$	OUI	X		OUI				X	X							X			
		5c	15 005 \$	OUI	X		OUI				X		X						X			
		5d	41 451 \$	OUI	X		OUI			X		X							X			
		5e	193 980 \$		X		OUI	X	X	X	X		X		X				X			
		5f	18 900 \$		X		OUI	X	X	X					X	X			X			
6	178 923 \$ <sup>[b]</sup>	6a	63 584 \$	OUI	X		OUI				X		X					X	X			
		6b	63 584 \$	OUI	X		N/C	OUI			X	X		X				X	X			
		6c	10 750 \$	OUI	X		OUI			X		X		X				X	X			
		6d	32 374 \$		X		OUI			X		X		X				X	X			
7	33 602 \$ <sup>[c]</sup>	7	31 700 \$		X		NON			X	X		X									

[a] Des ajustements de 6 104 \$ n'ont pas été examinés.

[b] Des ajustements de 8 631 \$ n'ont pas été examinés.

[c] Des ajustements de 1 902 \$ n'ont pas été examinés.

Tableau A – Résultats des travaux d'audit (échantillon de 24 organismes et de 54 contributions) – 2013 (suite)

Organisme n°	Contribution totale versée sur le budget de l'unité d'affaires	Contribution n°	Contributions (2013) \$	Soutien non monétaire	Présence Convention		Non-conformité / Signature convention (c)	Objectifs		Présence de dispositions dans la convention ou demande de soutien								Suivi réalisé			
					Oui (a)	Non (b)		Oui/ Non (d)	En termes mesurables (e)	Comptabilité distincte (f)	Consultation des registres comptables (g)	Production des états financiers (h)	Informations financières distinctes (i)	Production de rapports (j)	Nature de l'information requise dans les rapports (k)	Remise des sommes si non utilisées aux fins prévues (l)	Conditions de versements (m)	Évidence des démarches entreprises (n)	Rapports		Mécanismes de contrôle visant à s'assurer de l'utilisation des sommes versées (q)
																			Obtenus (o)	Permet d'évaluer les objectifs atteints (p)	
<b>SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS – DIVISION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL</b>																					
8	410 000 \$	8a	360 000 \$		X			NON		X	X	X	X	X		X		X	X		
		8b	50 000 \$		X			NON		X	X	X	X	X		X					
9	198 488 \$ <sup>[f]</sup>	9a	18 613 \$		X		N/C	OUI			X			X			X	X			
		9b	134 100 \$ et 25 000 \$		X			OUI		X	X	X	X	X		X	X	X	X		
		9c	20 775 \$		X			OUI		X	X	X	X	X		X	X	X	X		
10	52 000 \$ <sup>[g]</sup>	10a	27 000 \$		X		N/C	OUI	X	X	X	X	X		X	X		X	X		
		10b	25 000 \$		X		N/C	OUI	X	X	X	X	X		X	X		X			
11	218 000 \$	11a	178 000 \$		X			OUI		X	X	X	X		X	X		X			
		11b	40 000 \$		X			OUI		X	X	X	X		X	X					
12	185 000 \$ <sup>[h]</sup>	12a	70 000 \$	OUI	X			OUI		X	X	X		X	X		X				
		12b	100 000 \$	OUI	X			OUI	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	
		12c	15 000 \$	OUI	X			OUI		X	X	X	X		X	X		X	X	X	
13	51 000 \$ <sup>[d]</sup>	13a	25 000 \$		X		N/C	OUI		X	X		X		X			X	X	X	
		13b <sup>[i]</sup>	20 000 \$		X			OUI	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	
14	103 913 \$ <sup>[j]</sup>	14a	18 613 \$			X		OUI	X					X			X				
		14b	47 300 \$		X			OUI	X	X	X	X	X		X	X		X	X		
		14c	38 000 \$		X			OUI	X	X	X	X	X		X	X		X			
<b>SERVICE DE LA DIVERSITÉ SOCIALE ET DES SPORTS – DIVISION DES ORIENTATIONS – EQUIPEMENTS, EVENEMENTS ET PRATIQUE SPORTIVE</b>																					
20	800 000 \$ <sup>[e]</sup>	20	800 000 \$		X			NON		X	X	X			X	X					
22	149 100 \$	22	149 100 \$		X			OUI	X			X					X	X			
23	200 000 \$	23	200 000 \$		X			OUI	X	X	X	X	X				X	X	X	X	
24	35 900 \$	24	35 900 \$		X			OUI				X					X	X	X		

<sup>[d]</sup> Comprend le versement de 6 000 \$ pour une contribution de 2012 (non examiné).

<sup>[e]</sup> 4 M\$ (5 versements annuels de 800 000 \$ entre janvier 2010 et janvier 2014).

<sup>[f]</sup> Contribution gérée par l'arrondissement du Sud-Ouest.

<sup>[g]</sup> Contribution gérée par l'arrondissement d'Achilles-Cartier.

<sup>[h]</sup> Contribution gérée par l'arrondissement de Montréal-Nord.

<sup>[i]</sup> Contribution gérée par l'arrondissement de Saint-Léonard.

<sup>[j]</sup> Contribution gérée par l'arrondissement de RLPP.

Tableau A – Résultats des travaux d'audit (échantillon de 24 organismes et de 54 contributions) – 2013 (suite)

Organisme n°	Contribution totale versée sur le budget de l'unité d'affaires	Contribution n°	Contributions (2013) \$	Soutien non monétaire	Présence Convention		Non-conformité / Signature convention (c)	Objectifs		Présence de dispositions dans la convention ou demande de soutien								Suivi réalisé			
					Oui (a)	Non (b)		Oui/ Non (d)	En termes mesurables (e)	Comptabilité distincte (f)	Consultation des registres comptables (g)	Production des états financiers (h)	Informations financières distinctes (i)	Production de rapports (l)	Nature de l'information requise dans les rapports (k)	Remise des sommes si non utilisées aux fins prévues (l)	Conditions de versements (m)	Évidence des démarches entreprises (n)	Rapports		Mécanismes de contrôle visant à s'assurer de l'utilisation des sommes versées (q)
SERVICE DE LA CULTURE																					
15	195 784 \$	15	195 784 \$		X			OUI	X	X				X	X	X	X		Note <sup>[k]</sup>		
16	405 933 \$	16a	349 933 \$		X			OUI	X	X				X	X	X	X		Note <sup>[k]</sup>		
		16b	30 000 \$			X <sup>[l]</sup>		OUI	X					X		X					
		16c	13 000 \$			X <sup>[l]</sup>		OUI	X					X	X	X					
		16d	13 000 \$			X <sup>[l]</sup>		OUI	X					X	X	X					
17	130 000 \$	17	130 000 \$		X			OUI	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
18	100 000 \$	18	100 000 \$		X			OUI	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
19	1 795 000 \$	19a	1 430 000 \$		X			OUI	X	X	X	X		X	X	X	X	X			
		19b	365 000 \$		X			OUI	X	X	X	X		X	X	X	X	X			
SERVICE DES GRANDS PARCS, DU VERDISSEMENT ET DU MONT-ROYAL																					
21	220 592 \$	21a	100 000 \$		X			OUI	X			X	X	X	X		X	X	X	X	X
		21b	93 395 \$		X			OUI				X		X			X	X	X		
		21c	3 440 \$		X		N/C <sup>[m]</sup>	OUI		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
		21d	23 757 \$		X			OUI		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
<b>Total contributions</b>		<b>54</b>			<b>45</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>54</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>40</b>	<b>22</b>	<b>44</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>38</b>	<b>18</b>	<b>10</b>

[k] Le bilan final prévu à la convention n'était pas encore requis au moment de nos travaux d'audit.

[l] Le programme et le formulaire d'inscription signé par l'organisme indiquent toutefois des obligations à respecter.

[m] Non conforme.

## **ENTRETIEN DES BORNES D'INCENDIE**





## Table des matières

1. Introduction .....	523
2. Objectif de l'audit et portée des travaux .....	525
3. Sommaire des constatations .....	526
4. Constatations détaillées et recommandations .....	528
4.1. Établissement de standards d'entretien des bornes d'incendie.....	530
4.2. Mise en œuvre de l'entretien des bornes d'incendie .....	536
4.3. Portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le Service de l'eau .....	554
4.4. Portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le Service de sécurité incendie de Montréal.....	557
4.5. Reddition de comptes.....	575
5. Conclusion générale .....	580

## Liste des sigles

AWWA	American Water Works Association	RAO	répartition assistée par ordinateur
CCSI	Centre de communications du Service de sécurité incendie de Montréal	RDP-PAT	Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles
CNPI	Code national de prévention des incendies	SE	Service de l'eau
DGSRE	Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau	SIM	Service de sécurité incendie de Montréal
GEA	gestion de l'entretien des actifs	UIRP	Unité d'intervention rapide et prioritaire
		VSMPE	Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension

## 4.13. Entretien des bornes d'incendie

### 1. Introduction

Le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) exerce les compétences d'agglomération concernant la sécurité incendie ainsi que l'élaboration et la mise en place du schéma de couverture de risques en cette matière. Ces responsabilités englobent notamment la lutte contre les incendies, les sauvetages lors de ces événements, l'évaluation des risques d'incendie, d'accident ou de sinistre ainsi que la prévention de ces événements.

Une gestion efficace des risques d'incendie requiert que les ressources nécessaires aux différents types d'interventions en matière d'incendie (équipements, personnel, bornes d'incendie, etc.) soient adéquatement planifiées au moment opportun, afin de limiter les conséquences advenant qu'un feu se déclare.

Dans le cadre de ses compétences, le SIM a fait adopter son premier *Schéma de couverture de risques en sécurité incendie* (ci-après désigné : le schéma) le 18 décembre 2008 par le conseil d'agglomération. Ce schéma, portant sur les années 2009 à 2013, fait état de la sécurité incendie sur le territoire et prévoit un plan d'action ainsi qu'un plan de mise en œuvre qui se présentent en trois volets : prévention, intervention et alimentation en eau.

Plus particulièrement pour le volet « alimentation en eau », les orientations du ministre de la Sécurité publique concernant l'élaboration de ce schéma en soulignaient l'importance en matière d'intervention incendie : « *La disponibilité en eau et la fiabilité de son approvisionnement ont une influence directe sur l'efficacité de l'intervention*<sup>1</sup>. » De telles orientations impliquent que le SIM doit posséder une bonne connaissance de l'état des bornes d'incendie, du réseau d'alimentation en eau et de sa capacité dans les différentes parties du territoire.

Pour assurer la protection contre les incendies sur le territoire de l'agglomération de la Ville de Montréal (la Ville), le SIM compte sur quelque 31 000 bornes d'incendie. La majorité est située sur le domaine public, soit quelque 22 600 (73 %) sur le territoire de la Ville et quelque 7 350 (24 %) sur le territoire des villes liées. Pour le reste, soit quelque 1 050 (3 %), il s'agit des bornes d'incendie de propriété privée qui sont généralement situées sur des terrains appartenant à des entreprises ou à des institutions.

---

<sup>1</sup> Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie, mai 2001.

L'accessibilité et le bon état de fonctionnement des bornes d'incendie se révèlent donc de toute première importance pour réaliser des interventions efficaces. Pour le territoire de l'agglomération couvert par le SIM, la gestion des bornes d'incendie relève soit du Service de l'eau (SE), des villes liées ou encore des propriétaires privés, selon les compétences établies. Premièrement, pour les bornes d'incendie situées sur le territoire de la Ville, le SIM doit s'en remettre au SE qui, à son tour, s'en remet aux 19 arrondissements pour la réalisation de leur entretien selon les standards en vigueur. Deuxièmement, le SIM doit s'en remettre aux villes liées pour les bornes d'incendie situées sur leur territoire. Finalement, concernant les bornes d'incendie de propriété privée, ce sont les propriétaires qui doivent en faire l'entretien. Le SIM n'aura l'assurance de leur bon fonctionnement qu'au moment des inspections préventives.

Ainsi, dans son schéma, le SIM prévoyait une série de mesures visant à améliorer l'alimentation en eau. La responsabilité de la mise en œuvre de ces mesures se partageait entre le SIM et le SE<sup>2</sup>, selon le cas. Ainsi, concernant le fonctionnement des bornes d'incendie, ce partage est décrit ci-après.

Le SIM devait :

- compléter la localisation des bornes d'incendie existantes intégrées dans l'application de répartition assistée par ordinateur (RAO);
- rendre accessible, au moyen des ordinateurs dans les véhicules, l'information concernant l'état ainsi que le débit disponible des bornes d'incendie;
- améliorer le signalement et le suivi de l'état des bornes d'incendie défectueuses;
- établir et maintenir les liaisons nécessaires avec le SE et les villes liées, chargés de fournir une alimentation en eau adéquate pour la lutte contre les incendies.

Le SE devait :

- compléter le portrait des débits et des pressions pour l'ensemble du réseau de la Ville;
- améliorer l'inspection, l'entretien et les conditions des bornes d'incendie.

Par ailleurs, non seulement la connaissance de l'état des actifs de l'eau, dont les bornes d'incendie, est-elle importante à des fins de sécurité incendie, mais elle l'est aussi pour se conformer à la Politique des équipements et des infrastructures<sup>3</sup>. En effet, par cette politique, la Ville s'est donnée comme objectif de déterminer les activités de planification nécessaires pour maintenir ses équipements et ses infrastructures en bon état de fonctionnement, ce qui passe par un programme structuré d'entretien préventif. Afin d'assurer, au moment opportun,

---

<sup>2</sup> Désigné sous l'appellation de la Direction de l'eau au moment de l'adoption du schéma.

<sup>3</sup> Politique faisant partie des documents budgétaires approuvés chaque année par le conseil municipal et le conseil d'agglomération. Elle a été approuvée pour la première fois au moment de l'adoption du budget 2004.

une information pertinente pour la prise de décision, elle souligne l'importance pour les gestionnaires de disposer d'un inventaire exhaustif et permanent des actifs de même que de leur état.

Au terme de la période de la mise en œuvre du schéma, soit de 2009 à 2013, et pour valider certains aspects de la Politique des équipements et des infrastructures, nous croyons opportun d'évaluer dans quelle mesure le SE et le SIM ont réalisé les mesures prévues concernant les bornes d'incendie. Nos constatations et nos recommandations pourront être prises en compte au moment de la révision du schéma, prévue dans la *Loi sur la sécurité incendie*<sup>4</sup>.

## 2. Objectif de l'audit et portée des travaux

Dans une optique de protection contre les incendies, l'audit effectué avait pour objectifs de s'assurer que :

- le SE dispose d'un portrait global et réel de l'entretien des bornes d'incendie permettant de démontrer que les arrondissements respectent les normes en vigueur ainsi que les standards établis par la Ville;
- le SIM dispose d'informations fiables sur l'état de l'ensemble des bornes d'incendie et sur le débit disponible.

Bien que de nombreux aspects soient à considérer lorsqu'on aborde la protection contre les incendies, tels que la prévention, les interventions et l'alimentation en eau, nos travaux d'audit ont plus particulièrement été orientés sur le volet « alimentation en eau » puisqu'il englobe la gestion de l'entretien des bornes d'incendie et la connaissance de leur état par le SIM.

Nos travaux d'audit ont principalement porté sur les activités d'entretien des bornes d'incendie réalisées au cours de l'année 2013, mais ils ont également tenu compte des informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2014. Pour certains aspects, des données antérieures à 2013 ont aussi été considérées.

Il est à noter que le terme « entretien » utilisé dans ce rapport d'audit englobe les inspections, les réparations et l'entretien préventif réalisés sur les bornes d'incendie.

Nos travaux ont été concentrés au sein de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (DGSRE) du SE et de la Direction de la prévention et de la planification du SIM. Ils ont

---

<sup>4</sup> RLRQ, chapitre S-3.4.

également été réalisés au sein de la Direction des travaux publics de chacun des arrondissements de LaSalle, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles (RDP–PAT), de Ville-Marie et de Villieray–Saint-Michel–Parc-Extension (VSMPE).

### 3. Sommaire des constatations

Nos travaux d'audit ont permis de relever des secteurs où des améliorations devraient être apportées. Les sections suivantes du présent rapport d'audit font ressortir des lacunes en ce qui a trait :

- À l'établissement de standards d'entretien des bornes d'incendie (section 4.1) :
  - La DGSRE n'a pas établi explicitement un encadrement en matière d'entretien des bornes d'incendie;
  - Des standards, traduits en objectifs, n'ont pas été communiqués aux arrondissements pour l'ensemble des activités d'entretien;
  - Le mécanisme de priorisation des interventions en matière de réparation des bornes d'incendie, établi par la DGSRE, n'a pas été clairement défini.
  
- À la mise en œuvre de l'entretien des bornes d'incendie (section 4.2) :
  - Inspections planifiées des bornes d'incendie (section 4.2.1) :
    - Les objectifs d'entretien des bornes d'incendie figurant dans les tableaux des cibles ne respectent pas toujours les standards de la DGSRE,
    - Les activités d'inspection réalisées par les arrondissements ne sont pas toujours en conformité avec les standards attendus par la DGSRE;
  - Entretien correctif des bornes d'incendie (section 4.2.2) :
    - L'application GEA<sup>5</sup> ne permet pas de disposer de données en temps réel et de produire des rapports de gestion aidant à la planification et au suivi des activités d'entretien correctif des bornes d'incendie,
    - Les outils mis à la disposition des arrondissements par la DGSRE ne sont pas utilisés de manière efficace pour permettre une gestion optimale de leurs activités d'entretien des bornes d'incendie,
    - Des objectifs en ce qui concerne les délais relatifs aux interventions d'entretien correctif des anomalies relevées sur les bornes d'incendie n'ont pas été fixés;

---

<sup>5</sup> Gestion de l'entretien des actifs.

- Conformité aux exigences de qualification du personnel (section 4.2.3) :
  - Les dispositions en matière de qualification du personnel affecté aux opérations d'entretien des bornes d'incendie, prévues dans le *Règlement sur la qualité de l'eau potable*<sup>6</sup>, ne sont pas respectées.
- Au portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le SE (section 4.3) :
  - Le SE ne dispose pas d'un portrait complet et à jour de l'état des bornes d'incendie sur le territoire de la Ville.
- Au portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le SIM (section 4.4) :
  - Le SIM ne dispose pas d'un portrait complet et à jour de l'état des bornes d'incendie publiques dont l'état est hors d'usage et de celles dont le débit est inférieur au seuil minimal fixé par le ministère de la Sécurité publique;
  - Le SIM n'a pas l'assurance de disposer d'un portrait complet et à jour de l'état des bornes d'incendie situées sur le territoire des villes liées;
  - Le SIM ne dispose pas d'un inventaire complet des bornes d'incendie privées situées sur le territoire de l'agglomération, ni ne dispose d'un portrait de leur état;
  - Le SIM n'est pas encore en mesure de circonscrire tous les secteurs problématiques, sur le plan des débits et des pressions, ayant une incidence sur la protection contre les incendies sur le territoire de l'agglomération.
- À la reddition de comptes (section 4.5) :
  - Le bilan des activités du SIM ne fait pas état de la mise en œuvre des mesures prévues par le SE dans le schéma relativement au portrait de l'état des bornes d'incendie et au portrait des débits pour l'ensemble du réseau;
  - Des mécanismes de reddition de comptes relatifs à la gestion des bornes d'incendie touchant le SIM, le SE et les arrondissements n'ont pas été mis en place;
  - La révision du schéma n'a pas été complétée au cours de la sixième année, comme il est prévu dans la *Loi sur la sécurité incendie*, et le ministère de la Sécurité publique n'a pas été formellement informé d'une nouvelle date d'échéance.

---

<sup>6</sup> *Gazette officielle du Québec [GO]. Partie 2*, vol. 133, n° 24, 13 juin 2001, p. 3561-73.

## 4. Constatations détaillées et recommandations

En matière d'entretien des bornes d'incendie, les diverses sources réglementaires et de normalisation qui dictent les obligations applicables par les administrations municipales ainsi que les bonnes pratiques sont, notamment, les suivantes :

- Le Code national de prévention des incendies (CNPI)<sup>7</sup>;
- Les normes de l'*American Water Works Association*<sup>8</sup> (AWWA);
- La directive 001<sup>9</sup> du ministère de l'Environnement<sup>10</sup>;
- Le *Règlement sur la qualité de l'eau potable*;
- Le guide de formation technique pour les préposés à l'aqueduc<sup>11</sup>.

Pour ce qui est des normes canadiennes, le CNPI fait référence aux normes américaines en matière d'inspection, d'essais et d'entretien des systèmes de protection contre les incendies utilisant l'eau. L'AWWA recommande d'ailleurs :

- l'inspection des bornes d'incendie au moins tous les ans et après chaque utilisation;
- la réalisation d'inspections deux fois par année dans un climat de gel;
- la réalisation d'essais d'écoulement sur des systèmes de distribution d'eau pour déterminer le débit disponible à divers emplacements.

À l'échelle provinciale, la directive 001 du ministère de l'Environnement prévoit que l'exploitant des actifs de l'eau doit procéder annuellement à deux inspections, soit « *une inspection particulière des conduites principales et de toutes les bornes d'incendie et vannes à la fin du printemps (après le dégel) et chaque automne avant les premières neiges* ».

Par ailleurs, il est important de souligner l'exigence du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* selon laquelle l'opération et le suivi du fonctionnement des installations, y compris les bornes d'incendie, doivent être réalisés par une personne reconnue compétente. Depuis le 8 mars 2012, le responsable d'un système de distribution doit, de plus, avoir la preuve de la compétence des personnes qu'il emploie, soit un certificat de qualification de préposé à l'aqueduc délivré par Emploi-Québec.

---

<sup>7</sup> Code national de prévention des incendies – Canada 2010 – CNRC 53303F.

<sup>8</sup> L'AWWA est la plus importante association scientifique et pédagogique consacrée à la gestion et au traitement de l'eau. Elle fournit des solutions qui ont notamment pour but d'améliorer la santé publique et la protection de l'environnement.

<sup>9</sup> Directive 001 – « Captage et distribution de l'eau », entrée en vigueur le 20 février 1984, révisée en août 2002.

<sup>10</sup> Actuellement connu sous le nom de ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

<sup>11</sup> « Formation technique des compagnons – Profil P6B », cégep de Saint-Laurent.

La formation menant à cette qualification traite, entre autres, des composantes d'un entretien des bornes d'incendie, soit :

- L'inspection complète au minimum une fois par année;
- L'inspection ponctuelle : avant (dans le cas d'une utilisation à des fins autres que pour l'incendie [p. ex. un entrepreneur]) et après chaque utilisation;
- L'inspection hivernale afin de s'assurer que les bornes d'incendie ne sont pas gelées;
- La réparation des éléments défectueux à la suite des observations notées au cours des inspections.

Ainsi, l'ensemble de ces références ont en commun de réaliser annuellement deux inspections des bornes d'incendie afin de s'assurer de leur bon fonctionnement, de procéder à des inspections ponctuelles à la suite de leur utilisation et de réparer les dysfonctionnements détectés.

Le respect des obligations et des bonnes pratiques entourant les bornes d'incendie contribue à assurer une efficacité des interventions lors d'incendie. À cet égard, le SIM faisait référence, dans son schéma, à l'importance des aspects suivants :

- La localisation des bornes d'incendie;
- L'identification rapide des bornes d'incendie hors d'usage;
- La réparation diligente des bornes d'incendie ainsi que leur inspection;
- L'entretien préventif régulier des bornes d'incendie;
- Le débit minimal de 1 500 L/min des bornes d'incendie.

Bien que ces aspects soient importants, le SIM n'est concerné qu'en ce qui a trait à la connaissance de la localisation des bornes d'incendie, de celles dont l'état est non fonctionnel et de celles dont le débit est inférieur à 1 500 L/min, s'il y a lieu. Par conséquent, le SIM tient pour acquis que les autres bornes d'incendie sont dans un état fonctionnel. Il s'appuie donc sur l'entretien réalisé par les 19 arrondissements et les 14 villes liées, sans compter les institutions et les entreprises disposant de bornes privées. Pour ce qui est des arrondissements, le SE exerce un rôle important auprès d'eux en tant que responsable des actifs, pour qu'ils respectent les normes et les bonnes pratiques et qu'ils contribuent à l'atteinte d'objectifs en matière d'entretien des bornes d'incendie. En ce qui concerne les bornes d'incendie situées sur le territoire des villes liées et celles situées sur le domaine privé, le respect des normes et des bonnes pratiques relève dans le premier cas de chacune des villes liées et, dans le second cas, des propriétaires.

Voici donc le contexte dans lequel les bornes d'incendie sont gérées à titre d'actifs pour être utilisées à des fins de protection contre les incendies. Dans le présent rapport d'audit, nous abordons d'abord l'établissement des standards d'entretien des bornes d'incendie situées

sur le territoire de l'agglomération. Dans un deuxième temps, nous abordons la mise en œuvre de leur entretien, soit les inspections et les réparations. À cet égard, nous avons plus particulièrement examiné les bornes d'incendie situées sur le territoire de la Ville, puisque nous ne sommes pas vérificateurs des villes liées. Troisièmement, nous traitons du portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le SE, en tant que responsable de ce type d'actifs. Quatrièmement, nous examinons le portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le SIM, et ce, tant pour les bornes d'incendie publiques, gérées par le SE et par les villes liées, que pour les bornes d'incendie privées. Finalement, nous traitons des mécanismes de reddition de comptes mis en place pour informer les décideurs en ce qui concerne la protection contre les incendies ainsi que la gestion d'actifs pour les bornes d'incendie gérées par le SE.

## 4.1. Établissement de standards d'entretien des bornes d'incendie

Les standards communiqués aux responsables de l'entretien des bornes d'incendie doivent s'appuyer sur les normes en vigueur et les bonnes pratiques du milieu. Dans une structure organisationnelle complexe, des standards communs doivent être convenus pour favoriser une compréhension uniforme par les différents intervenants.

Au cours de nos travaux d'audit, nous avons donc examiné si des standards communs avaient été établis pour l'ensemble du territoire de l'agglomération. Par la suite, en ce qui concerne plus particulièrement la Ville, nous avons évalué dans quelle mesure des standards en matière d'entretien des bornes d'incendie, respectant la réglementation en vigueur et les bonnes pratiques du milieu, avaient été établis et communiqués par le SE.

### 4.1.1. Établissement de standards communs pour l'agglomération

#### 4.1.1.A. Contexte et constatations

Au cours de l'élaboration du schéma, un portrait de l'entretien des bornes d'incendie avait été dressé pour l'ensemble des arrondissements et des villes liées. Ce portrait faisait notamment ressortir des différences quant à la réalisation des inspections, au type d'entretien réalisé et aux critères pour classer des bornes d'incendie comme étant hors d'usage. Dans le but de respecter un niveau adéquat d'inspection des bornes d'incendie et d'uniformiser l'entretien de celles-ci sur le territoire de l'agglomération, le schéma prévoyait que la Direction

de l'eau<sup>12</sup>, les arrondissements et les villes liées devaient s'entendre sur des standards communs, dès 2008.

Selon les informations obtenues, depuis l'adoption du schéma en décembre 2008, le SIM a eu des rencontres avec le SE et les villes liées, au cours desquelles l'entretien des bornes d'incendie a été abordé. Cependant, des standards communs n'ont pas été convenus.

Considérant que six ans se sont écoulés depuis l'adoption du schéma, nous croyons qu'il serait pertinent que le SIM mette à jour le portrait de l'entretien des bornes d'incendie afin d'évaluer s'il existe encore des différences dans les pratiques et l'interprétation par les arrondissements et les villes liées des informations transmises. Nous abordons ce sujet à la section 4.4 du présent rapport d'audit, traitant du portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le SIM.

### 4.1.2. Détermination et communication de standards pour la Ville de Montréal

#### 4.1.2.A. Contexte et constatations

Au sein du SE, c'est plus particulièrement la DGSRE qui a pour mission, en partenariat avec les arrondissements, de mettre en place une gestion des actifs des réseaux d'eau secondaires, principalement en ce qui concerne l'entretien et le renouvellement des infrastructures.

Outre la détermination des standards relatifs à l'entretien des bornes d'incendie, nous avons examiné dans quelle mesure ces standards étaient communiqués et définis aux arrondissements, et si des outils de gestion avaient été mis à leur disposition pour en faire le suivi.

Premièrement, pour ce qui est de la détermination des standards, c'est dans le cadre de l'élaboration du *Plan d'intervention pour les réseaux d'aqueduc et d'égout* que le SE a produit, en 2009, le *Bilan d'état global des réseaux secondaires de la Ville de Montréal*<sup>13</sup> dans lequel étaient établies les interventions jugées requises pour l'entretien des différents éléments d'actifs des réseaux secondaires ainsi que leur fréquence sur la base des bonnes pratiques. Le tableau 1 présente celles concernant les bornes d'incendie.

<sup>12</sup> Appellation du SE au moment de l'élaboration du schéma.

<sup>13</sup> Ce rapport présente le portrait global qualitatif de l'état des réseaux d'eau secondaires et des actifs qui leur sont liés pour chaque arrondissement, ainsi qu'une évaluation des interventions et des investissements nécessaires en matière d'entretien.

**Tableau 1 – Interventions requises pour l'entretien des bornes d'incendie selon le Bilan d'état global de 2009**

Activité d'entretien des bornes d'incendie	Fréquence d'intervention
Inspection complète incluant la mesure de la pression et du débit	1 fois/an
Inspection partielle (visuelle, hivernisation, etc.)	1 fois/an
Réparation mineure (peinture, etc.)	1 fois/4 ans
Réparation du mécanisme interne (réparation majeure)	1 fois/25 ans
Remplacement de la borne d'incendie	1 fois/75 ans

Deuxièmement, pour ce qui est de la communication de ces standards, c'est par l'entremise des ententes de partenariat conclues annuellement entre la DGSRE et chacun des arrondissements qu'elle se fait. Rappelons que ces ententes permettent notamment d'officialiser l'engagement des arrondissements en ce qui concerne la réalisation de l'entretien des actifs sur leur territoire et le soutien apporté par la DGSRE. Les ententes insistent également sur la nécessité d'utiliser les outils corporatifs servant à alimenter les bases de données.

Les ententes de partenariat de chaque arrondissement font référence à un tableau des cibles dans lequel des objectifs sont fixés pour certaines activités d'entretien des actifs de l'eau. Concernant les bornes d'incendie, les standards relatifs aux inspections complètes et partielles y sont traduits sous forme d'objectifs pour l'ensemble de leur inventaire. Mensuellement, les arrondissements doivent y compiler leurs réalisations. En ce qui concerne les réparations et les remplacements de bornes d'incendie, des standards n'ont pas été traduits par la DGSRE en objectifs fixés aux arrondissements. Pourtant, dans la vision globale sur 10 ans de la stratégie montréalaise de l'eau<sup>14</sup> et ses objectifs stratégiques (adoptée par le conseil d'agglomération en juin 2012), le SE faisait référence à des objectifs précis sur les bornes d'incendie devant être réalisés de façon continue (2011-2020), soit :

- Réparer annuellement 4 % des bornes d'incendie;
- Remplacer annuellement 1,33 % des bornes d'incendie.

Il est à noter que les arrondissements doivent indiquer mensuellement dans le tableau des cibles le nombre de réparations (mineures, majeures) et de remplacements réalisés, sans qu'il y ait d'objectifs établis.

Pour ce qui est des autres types d'inspections prévues aux bonnes pratiques, soit les inspections ponctuelles et les inspections hivernales, la DGSRE n'a pas communiqué de directives claires. Selon les informations obtenues, les arrondissements sont responsables

<sup>14</sup> *Rapport du Comité de suivi du projet d'optimisation du réseau d'eau potable – Version intégrale*, septembre 2011.

de leur mise en œuvre. Toutefois, nos travaux d'audit ne nous ont pas permis de retracer l'évidence que de telles inspections étaient réalisées. Nous sommes d'avis que des directives claires devraient être communiquées aux arrondissements pour statuer sur la réalisation de ces inspections en vue de se conformer aux bonnes pratiques.

Troisièmement, pour ce qui est de la définition des standards et de l'existence d'outils de gestion mis à la disposition des arrondissements, nous avons d'abord constaté l'existence de deux fiches d'inspection normalisées produites par la DGSRE. Il s'agit de la fiche d'inspection complète et de la fiche d'inspection partielle. Chacune d'elles énumère un ensemble d'anomalies potentielles pouvant être relevées au cours des inspections. Le tableau 2 présente les opérations qui doivent être réalisées au cours des inspections.

**Tableau 2 – Opérations effectuées au cours des inspections sur les bornes d'incendie**

Opération	Inspection complète	Inspection partielle
Vérification des pièces et des accessoires	√	√
Détection de fuites (tests d'écoulement)	√	
Manipulation de la vanne d'isolement	√	
Mesure des pressions statique et dynamique	√	

Cependant, au cours de nos travaux d'audit, nous n'avons pas retracé d'encadrement ou de directive formelle rendant obligatoire l'utilisation de ces fiches et définissant la nature des anomalies y figurant (p. ex. une borne d'incendie hors d'usage) afin de permettre l'uniformisation des opérations et d'éviter les divergences d'interprétation.

Nous avons toutefois retracé une note communiquée aux arrondissements, dans laquelle la DGSRE indiquait chacune des anomalies figurant sur les fiches d'inspection comme étant soit majeure, soit mineure. Bien que le nombre de réparations majeures et mineures soit demandé par la DGSRE, nous sommes d'avis que ces données ne permettent pas aux arrondissements de mesurer par la suite l'atteinte d'un objectif en matière de bornes d'incendie réparées.

Par ailleurs, la DGSRE a aussi développé un modèle de priorisation des interventions (réparations) sur les bornes d'incendie. Ainsi, outre l'ensemble des anomalies pouvant être relevées sur les bornes d'incendie, les fiches d'inspection prévoient les six catégories de « priorités de restauration » suivantes :

- À restaurer immédiatement;
- Très urgente à restaurer;
- Très urgente à restaurer avant l'hiver;

- À restaurer à moyen terme;
- À restaurer éventuellement;
- Sans aucune anomalie.

La priorité de restauration établie par la DGSRE constitue un outil facultatif mis en place, à l'origine, dans le but d'aider les arrondissements dans leur gestion. Nous avons constaté que des directives n'ont pas été communiquées pour définir les priorités de restauration. Soulignons que nos travaux nous ont permis de constater une divergence entre les arrondissements quant à la manière d'interpréter les anomalies (p. ex. les anomalies du groupe « hors d'usage »), de même qu'en ce qui a trait à la manière d'interpréter les priorités de restauration (p. ex. « très urgente à restaurer » en comparaison de « à restaurer immédiatement »).

À titre d'exemple, les intervenants rencontrés s'entendaient pour dire qu'une borne hors d'usage constituait une priorité de restauration immédiate. Parmi les anomalies permettant de considérer une borne d'incendie hors d'usage figure la non-accessibilité de cette borne. Certains intervenants rencontrés respectaient cette règle alors que d'autres y dérogeaient puisqu'ils considéraient plutôt la borne comme étant fonctionnelle. L'ambiguïté réside dans l'objectif différent avec lequel la borne est inspectée, soit pour assurer la protection contre les incendies ou encore pour assurer la gestion de ce type d'actif. Cette situation a des répercussions sur le classement de la borne d'incendie lorsqu'il s'agit d'établir un degré de priorisation de restauration. En effet, certains considèrent qu'une borne d'incendie non accessible nécessite une priorité de restauration immédiate alors que d'autres la considèrent « sans aucune anomalie ».

L'absence de directives laisse place à un manque d'uniformité dans la détermination de l'état de fonctionnement des bornes d'incendie, ce qui est susceptible d'influer sur le portrait global de l'ensemble des bornes d'incendie dont dispose le SE ainsi que sur le signalement des bornes hors d'usage au SIM. Nous sommes d'avis que la DGSRE devrait définir de telles priorités pour permettre la comparabilité du portrait de l'état de l'inventaire d'un arrondissement à l'autre.

Finalement, en appui à la gestion des activités d'entretien des actifs de l'eau englobant les bornes d'incendie, la DGSRE, en collaboration avec le Service des technologies de l'information et les arrondissements, a vu au développement de l'application corporative « Gestion de l'entretien des actifs » (GEA). La saisie des données, issues des activités d'entretien des bornes d'incendie par les arrondissements, devrait leur permettre de faciliter la planification et le suivi des opérations en vue de démontrer le respect des standards et l'atteinte des objectifs. En ce sens, la DGSRE a déployé des efforts pour sensibiliser les

arrondissements à l'importance de la compilation des données d'entretien des actifs de l'eau dans cette application corporative, comme stipulé dans les ententes de partenariat. Nous abordons à la section 4.2 l'utilisation de l'application GEA.

En conclusion, nous sommes d'avis que toutes les activités d'entretien des bornes d'incendie doivent faire partie intégrante de standards d'entretien normalisés et encadrés par la DGSRE afin de favoriser une compréhension uniforme de la part des arrondissements. Bien que l'entretien de ces actifs ait été délégué aux arrondissements, il n'en demeure pas moins que le SE est responsable de leur gestion; il est donc en droit de définir ses attentes. De surcroît, la Ville, dans sa Politique des équipements et des infrastructures, souligne l'importance d'un programme structuré d'entretien préventif et la tenue d'un inventaire exhaustif et permanent de ses actifs, de même que de leur état, afin d'assurer une information complète et pertinente pour la prise de décision et la saine gestion des fonds publics. En ce sens, la DGSRE devra donner des directives claires sur la manière dont les catégories de priorisation doivent être utilisées par les arrondissements, non seulement à des fins de planification et pour disposer d'un portrait fiable de l'état de l'inventaire, mais ultimement pour en arriver à maintenir l'état fonctionnel des bornes d'incendie et ainsi faciliter les interventions du SIM. Il va sans dire qu'un encadrement adéquat implique que la DGSRE offre aux arrondissements le soutien approprié (p. ex. de la formation) et en effectue le suivi.

#### 4.1.2.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau d'établir un encadrement s'inspirant des normes en vigueur et des bonnes pratiques pour mieux circonscrire l'entretien des bornes d'incendie concernant :**

- **l'ensemble des activités d'inspection et de réparation devant être réalisées, de même que leur fréquence;**
- **la manière d'interpréter les anomalies pouvant être observées au cours des inspections;**

**et ce, afin d'uniformiser les pratiques entre les arrondissements dans une optique de saine gestion des actifs et de protection contre les incendies.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*L'uniformisation des pratiques se fera, entre autres, à l'aide de la délégation de l'entretien aux arrondissements par l'entremise de la mise en place d'un règlement de délégation de pouvoirs distincts. Ce dernier fera référence à un guide pour les arrondissements concernant les activités d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout réalisées par les arrondissements. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*L'uniformisation des pratiques se fera également par la mise en place d'un programme de formation des employés affectés à l'entretien. (Échéancier prévu : juin 2016)*

#### 4.1.2.C. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de traduire en objectifs l'ensemble des standards, portant sur les inspections, les réparations et le remplacement des bornes d'incendie, et de les inclure dans les tableaux des cibles prévus dans les ententes de partenariat afin que tous les arrondissements contribuent à l'atteinte des résultats attendus par le Service de l'eau et le Service de sécurité incendie de Montréal.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*En fonction des résultats des inspections des bornes d'incendie, un objectif de remplacement et de réparation selon les priorités de restauration sera donné aux arrondissements pour l'année en cours et les suivantes. Par contre, les objectifs d'inspection seront inclus dans le tableau des cibles. (Échéancier prévu : avril 2015)*

#### 4.1.2.D. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de définir de quelle manière l'ensemble des priorités de restauration, figurant sur les fiches d'inspection des bornes d'incendie, doit être interprété afin de permettre l'harmonisation des pratiques et la comparabilité du portrait de l'état des bornes d'incendie d'un arrondissement à l'autre.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La DGSRE va revoir les priorités de restauration selon les anomalies et elles seront définies dans le guide de délégation de l'entretien aux arrondissements, ce qui permettra d'uniformiser l'ensemble des interventions pour tous les arrondissements. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

## 4.2. Mise en œuvre de l'entretien des bornes d'incendie

Les arrondissements doivent planifier leurs activités d'entretien de manière à respecter les standards établis par la DGSRE afin de se conformer aux bonnes pratiques. Au cours de la réalisation des activités, des outils de gestion communs doivent être utilisés non seulement pour assurer une uniformité dans les façons de faire, mais également pour alimenter des bases de données permettant de rendre accessibles des informations de gestion.

Dans nos travaux d'audit, nous avons examiné dans quelle mesure les arrondissements réalisaient les activités d'entretien en conformité avec les standards établis. Bien qu'elles soient étroitement liées, nous abordons distinctement les activités d'inspection planifiée et celles relatives à l'entretien correctif. Nous avons aussi examiné dans quelle mesure les activités d'entretien étaient réalisées par des ressources compétentes.

## 4.2.1. Inspections planifiées des bornes d'incendie

### 4.2.1.A. Contexte et constatations

Tout d'abord, soulignons que l'inspection des bornes d'incendie peut être réalisée en régie (par les cols bleus des arrondissements) ou confiée à contrat à des firmes externes, selon les standards déterminés dans le tableau des cibles. Dans les deux cas, les inspections complètes sont généralement effectuées au cours du printemps, tandis que les inspections partielles se déroulent à l'automne. Nous décrivons brièvement le processus d'inspection dans les paragraphes qui suivent.

Pour les arrondissements réalisant les inspections en régie, ces dernières doivent être documentées par l'inspecteur sur les fiches d'inspection normalisées de la DGSRE. Au terme des inspections, une priorité de restauration devrait être attribuée à chaque borne d'incendie de façon à pouvoir planifier les réparations en fonction de leur degré d'urgence.

La saisie des données de chacune des fiches d'inspection est réalisée de façon continue par un agent de bureau ou un agent technique dans l'application GEA. Par conséquent, les données permettant de qualifier l'état des bornes d'incendie (en ce qui concerne les anomalies) sont mises à jour.

Pour les arrondissements qui confient l'inspection des bornes d'incendie à des firmes externes, la DGSRE a normalisé, dans les documents d'appel d'offres, une grille des anomalies figurant sur les fiches d'inspection. Précisons qu'en 2013, 11 des 19 arrondissements de la Ville ont mandaté des firmes externes pour les inspections complètes.

Les résultats des inspections réalisées sont compilés dans un fichier électronique initialement fourni par l'arrondissement. Lorsque l'ensemble des inspections est complété par la firme externe, ce fichier est téléchargé directement dans l'application GEA pour la mise à jour des données permettant de qualifier l'état des bornes d'incendie (en ce qui concerne les anomalies). Selon le devis, les firmes mandatées présentent un rapport des résultats d'inspections indiquant, notamment, la priorisation des interventions d'entretien à réaliser sur

les bornes d'incendie en fonction des anomalies détectées. Cette priorisation est effectuée selon le jugement de la firme.

Soulignons qu'au cours des inspections, tant les inspecteurs des arrondissements que ceux des firmes externes doivent signaler toute anomalie relevée qui empêche ou compromet la protection contre les incendies (p. ex. des bornes d'incendie hors d'usage<sup>15</sup>), et ce, dès qu'elle est détectée. Ces signalements devraient permettre aux arrondissements d'informer le SIM et de procéder promptement aux entretiens correctifs nécessaires pour la remise en fonction des bornes d'incendie défectueuses.

Afin d'apprécier l'efficacité des démarches déployées par la DGSRE pour encadrer la gestion des bornes d'incendie, nous avons d'abord examiné si des standards d'inspection traduits en objectifs avaient été communiqués aux arrondissements. Nous avons aussi évalué l'atteinte des objectifs fixés.

### Application des standards d'inspection de la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau

Pour ce faire, nous avons comparé les objectifs qui figuraient dans le tableau des cibles, prévus dans les ententes de partenariat, avec les standards d'inspection attendus (inspection complète et partielle sur l'ensemble de l'inventaire) pour les quatre arrondissements sélectionnés. Précisons que les arrondissements de LaSalle et de RDP-PAT confient leurs inspections à des firmes externes et que les arrondissements de Ville-Marie et de VSMPE réalisent leurs inspections en régie. Le résultat de ce comparatif pour les arrondissements visés est présenté dans le tableau 3.

**Tableau 3 – Objectifs d'inspection des bornes d'incendie figurant dans les tableaux des cibles prévus dans les ententes de partenariat – Année 2013**

Activité d'inspection planifiée sur les bornes d'incendie	Arrondissements			
	LaSalle	RDP-PAT	Ville-Marie	VSMPE
Inventaire des bornes d'incendie <sup>[a]</sup>	1 533	2 210	1 330	1 223
Inspection complète	100 %	100 %	100 %	100 %
Inspection partielle	100 %	0 %	100 %	100 %

<sup>[a]</sup> Sur la base de l'inventaire datant de 2009.

<sup>15</sup> Exemples de motifs de mise hors d'usage d'une borne d'incendie : inaccessibilité de la borne, obstruction à la manipulation de la borne, obstruction totale ou partielle au niveau du mécanisme interne de la borne, aucune alimentation en eau, borne gelée.

Bien que la DGSRE ait établi des standards d'inspection des bornes d'incendie, nous constatons d'entrée de jeu qu'un des objectifs dans les tableaux des cibles, prévus dans les ententes de partenariat, ne répond pas à ces standards. En effet, l'arrondissement de RDP-PAT n'avait qu'un objectif pour la réalisation des inspections complètes. Nous sommes d'avis qu'une cible répondant aux standards établis aurait dû être fixée afin d'assurer une uniformité dans les façons de faire.

Pour les activités d'inspection prévues par les arrondissements de LaSalle et de VSMPE, elles sont en conformité avec les standards définis par la DGSRE, ce qui se reflète d'ailleurs dans les objectifs figurant dans leurs tableaux des cibles prévus dans les ententes de partenariat.

Pour ce qui est de l'arrondissement de Ville-Marie, bien que les objectifs indiqués dans le tableau des cibles correspondent aux standards établis par la DGSRE, nous verrons dans les paragraphes qui suivent que leur réalisation est tout autre.

### Réalisation des activités d'inspection planifiées

Dans un deuxième temps, nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure les arrondissements réalisaient les cibles fixées par la DGSRE. Pour ce faire, nous avons comparé les données d'inspections réalisées avec leurs objectifs correspondants présentés dans les tableaux des cibles prévus dans les ententes de partenariat de l'année 2013. Le résultat est présenté dans le tableau 4.

**Tableau 4 – Réalisation des inspections planifiées  
selon les tableaux des cibles prévus dans les ententes de partenariat – Année 2013**

	Arrondissements							
	LaSalle		RDP-PAT		Ville-Marie		VSMPE	
Inspection	Complète	Partielle	Complète	Partielle	Complète	Partielle	Complète	Partielle
Objectif <sup>[a]</sup>	1 533	1 533	2 210	0	1 330	1 330	1 223	1 223
Réalisation <sup>[b]</sup>	1 538	1 534	2 307	0	60	546	1 221	1 002
Pourcentage	100 %	100 %	104 % <sup>[b]</sup>	s.o.	5 %	41 %	100 %	82 %

<sup>[a]</sup> Sur la base de l'inventaire des bornes d'incendie datant de 2009.

<sup>[b]</sup> Des inspections ont été réalisées sur des bornes d'incendie qui n'étaient pas inventoriées en 2009.

Bien que la DGSRE ait mis certains moyens à la disposition des arrondissements (p. ex. des ressources additionnelles) en appui aux activités d'entretien qui leur ont été déléguées, nous constatons que deux arrondissements n'ont pas atteint les objectifs fixés.

C'est notamment le cas de l'arrondissement de Ville-Marie, dont le tableau des cibles fait état de 60 inspections complètes réalisées par rapport à un inventaire de 1 330 bornes d'incendie, soit 5 %. Bien que ce résultat soit faible, nous sommes perplexes quant à sa validité, puisque les intervenants nous ont mentionné ne pas avoir réalisé d'inspections complètes depuis 2011. Nos travaux d'audit nous ont permis de constater que ce taux représente en réalité des inspections effectuées sur des bornes d'incendie défectueuses pour confirmer les anomalies déjà connues avant de procéder à leur réparation. Ce diagnostic de l'état de la borne d'incendie constitue une étape de la procédure de réparation plutôt qu'une inspection complète. De ce fait, nous n'avons pas l'évidence que des inspections complètes, conformément aux standards de la DGSRE, ont bien été mises en œuvre par l'arrondissement. Quant aux inspections partielles, nous constatons qu'une proportion de 41 % (546/1 330) a été réalisée par l'arrondissement de Ville-Marie. Selon les intervenants de l'arrondissement, cette performance s'explique en raison des faiblesses sur le plan opérationnel. Les facteurs invoqués sont, notamment, l'organisation non optimale du travail, la complexité liée à un secteur névralgique comme le centre-ville, la vétusté des actifs, de même que la limite des ressources par rapport à l'ampleur des besoins liés à leurs responsabilités déléguées.

C'est aussi le cas de l'arrondissement de VSMPE, qui a atteint l'objectif d'inspections partielles avec une proportion de 82 % (1 002/1 223). Selon les informations obtenues, c'est au cours de l'année 2013 que l'inspection complète a été implantée et mise en œuvre pour la première fois, en plus de la réalisation des inspections partielles qui faisaient déjà partie des pratiques de cet arrondissement. Les intervenants rencontrés justifient la situation par le fait que l'implantation de la nouvelle activité d'inspection complète a exigé un effort supplémentaire pour revoir l'organisation du travail et des ressources ainsi que pour se familiariser avec les différents outils et systèmes.

Ainsi, lorsque des arrondissements ne réalisent pas d'activité relative à l'inspection complète et lorsque les objectifs en matière d'inspection partielle ne sont pas atteints, ils ne satisfont pas aux exigences des standards d'entretien définis par la DGSRE. Cette situation a pour conséquence que des anomalies ne sont pas détectées sur les bornes d'incendie et que les correctifs appropriés ne peuvent être apportés de façon diligente. Cela empêche également les arrondissements et le SE de disposer d'un portrait fidèle de l'état de fonctionnement des bornes d'incendie.

Au cours de nos travaux, nous avons abordé ces résultats avec les intervenants de la DGSRE. Il semble qu'étant donné l'état de leurs actifs, certains arrondissements ont un nombre trop important de réparations à effectuer. Ils peinent à réaliser ces réparations nécessaires pour corriger les dysfonctionnements déjà connus et ainsi améliorer l'état de

leurs actifs. Dans les circonstances, ces arrondissements considèrent moins pertinent d'investir des ressources dans les activités d'inspection, ce qui est notamment le cas pour l'arrondissement de Ville-Marie, qui n'a mis en place que l'inspection partielle, et pour l'arrondissement de RDP-PAT, qui ne réalise que l'inspection complète. Nous abordons cet aspect dans la section 4.3.

En conclusion, au sujet des inspections planifiées, nous avons constaté que les standards des bornes d'incendie n'étaient pas appliqués uniformément parmi les arrondissements sélectionnés. Nous sommes d'avis que des cibles uniformes devraient être fixées à l'ensemble des arrondissements en vue de se conformer aux bonnes pratiques. Par ailleurs, les arrondissements devraient prendre les mesures nécessaires pour atteindre les cibles fixées au regard des inspections à réaliser.

#### 4.2.1.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de fixer des cibles uniformes pour l'ensemble des arrondissements afin de respecter les standards établis selon les bonnes pratiques, et ainsi de pouvoir assurer une saine gestion des actifs et satisfaire aux exigences en matière de protection contre les incendies.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La DGSRE va fixer des cibles uniformes pour l'ensemble des arrondissements afin de respecter les standards établis selon les bonnes pratiques. Les cibles seront définies dans le guide d'entretien standardisé qui fera partie, entre autres, du règlement de délégation de pouvoirs distincts pour les arrondissements concernant les activités d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### 4.2.1.C. Recommandation

**Nous recommandons aux arrondissements de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, de Ville-Marie et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension de prendre les mesures nécessaires pour que les activités d'inspection des bornes d'incendie soient réalisées en conformité avec les standards établis par la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau, et ainsi de satisfaire aux exigences en matière de saine gestion des actifs et de protection contre les incendies.**

## Réponses des unités d'affaires :

### **ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES**

Un mandat sera donné au chef de section afin d'établir les éléments suivants :

- Inventaire à jour du nombre de bornes d'incendie;
  - Domaine public,
  - Domaine privé (**Échéancier prévu : février 2015**).
- Évaluation des ressources nécessaires afin de procéder aux inspections partielles sur une base annuelle.
  - Ressources humaines (fonction et délai),
  - Ressources matérielles (**Échéancier prévu : mars 2015**).

Une rencontre sera planifiée avec le chef de division de la DGSRE afin de bénéficier par l'intermédiaire de l'entente de partenariat 2015 des éléments suivants :

- Reconduction du contrat relatif à l'inspection complète des bornes d'incendie sur une base annuelle au moyen de l'implication de la DGSRE;
- Élaboration et disponibilité d'un budget permettant le financement de ressources dédiées à l'arrondissement permettant l'inspection partielle de l'ensemble des bornes d'incendie sur une base annuelle (**Échéancier prévu : mars 2015**)

Le chef de section transmettra un rapport sur une base annuelle au chef de division qui permettra d'analyser les objectifs de progression en lien avec les inspections partielles des bornes d'incendie. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

Au besoin, les ressources affectées aux inspections partielles seront ajustées afin d'atteindre l'objectif établi sur une base annuelle. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

### **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

En 2015, l'arrondissement entend :

- assurer le démarrage de l'inspection complète à la fin du mois d'avril avec une fenêtre de 60 jours pour la réalisation; (**Échéancier prévu : mai 2015**)
- octroyer en mai un contrat pour l'inspection partielle à l'automne. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)

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

À notre demande, la DGSRE va attribuer l'inspection complète des bornes d'incendie à une firme externe. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

L'inspection partielle des bornes d'incendie sera réalisée par notre équipe en régie. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)

## 4.2.2. Entretien correctif des bornes d'incendie

### 4.2.2.A. Contexte et constatations

Dans une optique de saine gestion des actifs et de protection contre les incendies, il est attendu que les arrondissements procèdent à l'entretien correctif de façon diligente lorsque des anomalies sont constatées. Pour une gestion efficace de ces interventions, il importe d'établir des mécanismes de priorisation permettant l'affectation des ressources de manière optimale pour assurer le bon fonctionnement.

Pour évaluer dans quelle mesure les réparations ont été effectuées par les arrondissements, nous avons voulu évaluer le taux de réparation des bornes d'incendie en fonction des catégories de priorisation dans lesquelles elles étaient classées, de même que les délais de réparation. Comme aucun arrondissement n'a été en mesure de nous fournir ces informations, nous avons cherché à comprendre de quelle façon ils réalisaient leurs réparations.

Puisque la priorisation énoncée sur les fiches d'inspection n'a pas été définie à ce jour par la DGSRE, nous avons au préalable examiné la méthodologie de priorisation employée par chacun des arrondissements sélectionnés. Rappelons que les fiches d'inspection des bornes d'incendie prévoient six catégories de « priorités de restauration », mais que la DGSRE n'a pas déterminé les anomalies ni les facteurs permettant de qualifier l'une ou l'autre de ces catégories.

Notre examen nous a permis de relever les faits suivants :

- Dans le cas des deux arrondissements où les inspections sont réalisées par une firme externe (LaSalle et RDP-PAT), un classement des bornes d'incendie est effectué en fonction des six catégories établies par la DGSRE, selon le jugement des inspecteurs de la firme externe. Malgré ce classement, ce sont les intervenants des arrondissements qui, ultimement, déterminent l'ordre de priorité de l'ensemble des réparations à effectuer.
- Pour l'arrondissement de Ville-Marie, les intervenants rencontrés nous ont mentionné que c'est dans le cadre des inspections partielles que devrait être déterminée la priorité de restauration, selon les catégories établies par la DGSRE. Toutefois, nos travaux nous ont révélé que 21 % des fiches d'inspection partielles recensées<sup>16</sup> n'indiquaient pas la priorité de restauration.

---

<sup>16</sup> Recensement de 460 fiches d'inspection partielles sur un total de 546 figurant dans le tableau des cibles.

- Dans le cas de l'arrondissement de VSMPE, les six catégories de priorisation développées par la DGSRE ne sont pas utilisées. Selon les informations obtenues, trois catégories servent plutôt à déterminer la priorité de restauration selon le jugement d'un employé responsable de la coordination des réparations.

Les intervenants rencontrés estiment que pour établir la bonne priorité de restauration, il faut aussi considérer, en plus des anomalies constatées, la réalité propre à chaque arrondissement influant sur les conditions d'opération. Ces autres considérations vont au-delà du simple ordonnancement des anomalies. À titre d'exemple, la localisation d'une borne d'incendie située dans un secteur névralgique comme un hôpital serait un facteur pris en compte au moment d'établir une priorité. D'autres facteurs peuvent prendre une place prépondérante au moment de l'évaluation de l'ordre d'intervention (p. ex. la présence de chantiers de construction, la densité de la circulation, les contraintes de stationnement).

Bien qu'une méthodologie de priorisation soit appliquée différemment d'un arrondissement à l'autre, tous les intervenants rencontrés conviennent de l'importance d'intervenir immédiatement sur les bornes d'incendie comportant des anomalies du groupe « hors d'usage », puisqu'elles compromettent directement l'efficacité de la protection contre les incendies.

Considérant cette préoccupation commune de la part des arrondissements, nous avons examiné spécifiquement le taux de réparation des bornes d'incendie comportant une anomalie du groupe « hors d'usage ». Pour ce faire, nous avons recensé l'évidence de réparations réalisées sur ces bornes d'incendie entre la date d'inspection effectuée en 2013 et la fin de l'année 2013. Pour ces réparations, nous avons aussi examiné dans quelle mesure les réparations avaient été enregistrées dans l'application GEA. Finalement, nous avons relevé les délais dans lesquels elles avaient été réalisées. Le résultat de cette analyse est présenté dans le tableau 5.

Tableau 5 – Réparations des bornes d'incendie hors d'usage en 2013

Arrondissements	Bornes d'incendie hors d'usage – inspection 2013 <sup>[a]</sup>	Évidence de réparation en date du 20 décembre 2013			
		Nombre <sup>[b]</sup>	Pourcentage	Délai moyen de réparation (jours)	Enregistrement dans l'application GEA (nombre)
LaSalle	14	13	93 %	72	9
RDP-PAT	34	14	41 %	72	14
Ville-Marie	19	2	11 %	60	0
VSMPE	16	4	25 %	26	0
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>33</b>	<b>40 %</b>		<b>23</b>

<sup>[a]</sup> Source de données : résultats d'inspections de 2013.

<sup>[b]</sup> Sources de données : application GEA, fiches de réparation ou fichiers auxiliaires des arrondissements.

Tout d'abord, l'analyse montre, d'une part, que seule une proportion de 40 % des bornes d'incendie hors d'usage pour les arrondissements sélectionnés a été réparée en 2013. Considérant que les bornes d'incendie comportant ce type d'anomalie sont jugées prioritaires par les intervenants, nous nous attendions à un taux de réparation beaucoup plus élevé, d'autant plus qu'elles ont une incidence sur la protection contre les incendies. D'autre part, 70 % (23/33) de ces réparations ont été enregistrées dans l'application GEA. Les intervenants rencontrés justifient ces résultats par les différentes raisons suivantes :

- Pour l'arrondissement de LaSalle, le problème ne concerne pas le taux de réparation des bornes hors d'usage, puisque 93 % d'entre elles ont été réparées, mais plutôt le taux d'enregistrement des réparations dans l'application GEA. Selon les intervenants, il existe un délai non négligeable entre les inspections des bornes d'incendie et le téléchargement des anomalies relevées dans l'application GEA. Dans bien des cas, les réparations ont déjà été réalisées avant le transfert des données. Une telle situation contribue à l'accumulation des fiches de réparation et augmente le risque que des données ne soient pas enregistrées.
- Pour l'arrondissement de RDP-PAT, le problème concerne le taux de réparation des bornes d'incendie hors d'usage (41 %). Selon les informations obtenues, l'entretien correctif des bornes d'incendie est l'une des nombreuses activités relevant des employés affectés à l'aqueduc et aux égouts et n'est réalisée que lorsque les ressources sont disponibles pour le faire. Par ailleurs, la totalité des réparations a été enregistrée dans l'application GEA.
- Pour l'arrondissement de Ville-Marie, le faible taux de réparation des bornes d'incendie hors d'usage (11 %) s'explique également par le fait que les réparations ne sont réalisées que lorsque les ressources sont disponibles pour le faire. Par ailleurs, il y a un important problème quant à l'utilisation de l'application GEA pour gérer les réparations de bornes d'incendie.

- Pour ce qui est de l'arrondissement de VSMPE, bien que nous ayons obtenu l'évidence de la remise en fonction de 4 des 16 bornes d'incendie hors d'usage (soit 25 %), les responsables affirment en avoir réparé 13 (81 %). Ils justifient cet écart par le fait que les réparations ne sont pas systématiquement documentées par des bons de travail et, lorsqu'elles le sont, les fiches de réparation ne sont pas toujours reportées dans l'application GEA, notamment parce qu'elles ne sont pas complétées.

Pour améliorer le taux de réparation et l'enregistrement dans l'application GEA, nous croyons que plusieurs démarches devraient être entreprises. La première étant que l'application permette de disposer de données en temps réel nécessaires à une gestion adéquate des activités d'entretien. En effet, le problème entourant les délais entre le début des inspections et le transfert des données d'inspection dans l'application GEA touche l'ensemble des arrondissements pour lesquels les inspections sont réalisées par des firmes externes. Puisque ce délai peut aller jusqu'à trois mois, il est impossible pour les arrondissements d'enregistrer des données de réparation dans cet intervalle, car les anomalies correspondantes n'y figurent pas. Par conséquent, ce mode de fonctionnement ne permet pas de disposer de données en temps réel. La deuxième démarche serait d'inciter les arrondissements à saisir promptement toutes les données relatives aux réparations dans l'application GEA.

Finalement, la troisième démarche serait que l'application offre la possibilité de produire des rapports de gestion afin de pouvoir planifier et suivre les activités d'entretien correctif des bornes d'incendie. En effet, l'application GEA ne permet pas présentement de produire des rapports de gestion, notamment pour mesurer les délais de réparations. Une telle situation nous amène à nous interroger sur la diligence avec laquelle les réparations sont réalisées par les arrondissements.

Au cours de notre audit, nous avons calculé des délais moyens de réparation pour les bornes d'incendie hors d'usage variant de 26 à 72 jours, selon l'arrondissement (voir le tableau 5). Au-delà du comparatif entre les arrondissements, ce qui importe de noter est le degré d'urgence d'intervention accordé aux bornes d'incendie hors d'usage. Nous sommes d'avis qu'il est difficilement concevable que ces bornes d'incendie n'aient fait l'objet d'aucune intervention plusieurs mois après qu'un diagnostic « hors d'usage » a été posé, d'autant plus que les personnes rencontrées soulignaient l'urgence d'interventions pour de telles anomalies. La situation est encore plus préoccupante si nous considérons que 60 % des bornes d'incendie hors d'usage n'avaient pas encore été réparées au 20 décembre 2013 (p. ex. des bornes d'incendie sont hors d'usage depuis 2012 dans le cas de l'arrondissement de Ville-Marie).

Selon les informations obtenues, la DGSRE et les arrondissements n'ont pas convenu, à ce jour, des délais standards de réparation. À notre avis, il serait opportun que la DGSRE statue sur un délai maximal d'intervention sur les bornes d'incendie comportant de telles anomalies.

#### 4.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de mettre à la disposition des arrondissements une application corporative leur permettant de :

- disposer de données en temps réel;
- générer des rapports de gestion;

et ce, afin d'être en mesure de réaliser une gestion optimale des activités d'entretien des bornes d'incendie.

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Une application mobile est en cours de développement afin de permettre la saisie des données d'inspection en temps réel sur le terrain. La mise en place débutera en 2015 et elle se poursuivra jusqu'en 2018 pour l'implantation complète. La DGSRE va mettre en place des rapports de gestion uniformisés à partir des données extraites de l'application GEA à compter du 31 décembre 2015. (Échéancier prévu : décembre 2018)*

#### 4.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de LaSalle, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de prendre les mesures nécessaires pour que les outils mis à leur disposition par la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau (fiches d'inspection, application GEA) soient systématiquement utilisés en appui à une gestion optimale des activités d'entretien des bornes d'incendie afin de favoriser l'atteinte des objectifs.

#### Réponses des unités d'affaires :

##### ARRONDISSEMENT DE LASALLE

*Maintenir l'utilisation des outils mis à notre disposition par la DGSRE afin de favoriser l'atteinte des objectifs fixés. Valider la compréhension du personnel attitré à cette tâche et former le personnel au besoin. (Échéancier prévu : février 2015)*

*Créer un groupe de travail incluant tous les partenaires utilisant les données afin d'évaluer les outils et de proposer des modifications qui permettraient d'augmenter l'exactitude des outils et de les rendre plus conviviaux. (Échéancier prévu : mai 2015)*

Créer un groupe de travail permettant de développer une formation adéquate sur la façon d'entrer les données dans le système de gestion. (**Échéancier prévu : janvier 2016**)

#### **ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES**

Un mandat sera donné au chef de section afin d'évaluer les éléments suivants :

- L'inventaire des bornes d'incendie non réparées en lien avec les inspections antérieures;
- L'évaluation de la disponibilité de l'information en lien avec l'inspection des bornes d'incendie de l'année en cours;
- L'établissement des priorités internes de l'arrondissement;
- L'établissement des objectifs de délai de réparation en fonction du type de priorité;
- L'évaluation des ressources disponibles affectées aux réparations (humaines et matérielles). (**Échéancier prévu : mars 2015**)

Une rencontre sera planifiée avec le chef de division de la DGSRE afin de disposer au moyen de l'entente de partenariat 2015 du budget permettant le financement des ressources humaines affectées de l'arrondissement permettant les interventions correctives sur les bornes d'incendie ainsi que le financement pour la location d'équipements et l'achat de matériel. (**Échéancier prévu : mars 2015**)

Le chef de section transmettra un rapport, sur une base mensuelle, au chef de division précisant l'inventaire des bornes d'incendie à réparer en début de saison incluant les références en termes de priorité, les délais d'intervention souhaités et les délais réels. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

Au besoin, les ressources affectées aux réparations seront ajustées afin d'assurer les délais de réparation souhaités pour les bornes d'incendie classées hors d'usage. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

#### **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

Depuis le début de l'année 2014, l'arrondissement utilise systématiquement l'application GEA afin de réaliser et de compiler toutes les activités d'inspection et de réparation des bornes incendie. La concordance des données du tableau cible et des données GEA est assurée conjointement avec la DGSRE. (**Complété**)

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

L'inspection complète étant effectuée par l'entreprise privée, c'est le SE qui fera la saisie des fiches dans l'application GEA. Nous n'utiliserons que les fiches de réparation. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

Pour l'inspection partielle (effectuée en régie), les fiches d'inspection sont imprimées à partir de l'application GEA par l'agent de bureau et sont transmises aux inspecteurs. À la suite des inspections, les fiches sont saisies à nouveau dans l'application afin d'en assurer le suivi et d'en sortir le rapport d'anomalies. Ledit rapport est remis aux contremaîtres responsables de l'activité afin de procéder aux réparations des bornes

d'incendie. À la suite des réparations, les fiches retournent à l'agent de bureau qui complète et ferme le dossier. (**Échéancier prévu : octobre 2015**)

#### 4.2.2.D. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de fixer aux arrondissements des objectifs en matière de délais relatifs aux interventions d'entretien correctif sur les bornes d'incendie, afin de minimiser le nombre de bornes non fonctionnelles et d'améliorer l'état de l'ensemble des autres bornes en vue de favoriser l'efficacité des interventions par le Service de sécurité incendie de Montréal.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La DGSRE va fixer aux arrondissements des objectifs en termes de délais relatifs aux interventions d'entretien correctif sur les bornes d'incendie. Les cibles seront définies dans le guide d'entretien standardisé qui fera partie, entre autres du règlement de délégation de pouvoirs distincts pour les arrondissements concernant les activités d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. (**Échéancier prévu : décembre 2015**)*

### 4.2.3. Conformité aux exigences de qualification du personnel

#### 4.2.3.A. Contexte et constatations

Des dispositions entourant la qualification des personnes qui réalisent l'entretien ou la réparation d'équipements rattachés à une conduite d'eau potable (p. ex. des bornes d'incendie, des vannes) ou qui supervisent la réalisation de ces tâches sont prévues dans le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, en vigueur depuis juin 2001. Il implique que l'opération et le suivi du fonctionnement des installations de production et de distribution d'eau potable, dont les bornes d'incendie, soient réalisés par des personnes reconnues compétentes. Sont reconnues compétentes les personnes qui ont suivi les formations reconnues. De nouvelles exigences modifiant le Règlement prévoient que :

- le responsable d'un système de distribution doit, depuis le 8 mars 2012, avoir la preuve de la compétence des personnes visées qu'il emploie et doit fournir celle-ci au ministère sur demande;
- toutes les personnes visées doivent, depuis le 8 mars 2013, obtenir d'Emploi-Québec un certificat de qualification qui devra être porté en tout temps durant l'exécution des tâches et exhibé sur demande. Ce certificat de qualification doit également être renouvelé selon la fréquence établie par Emploi-Québec.

Au cours de cet audit, nous avons évalué dans quelle mesure les arrondissements sélectionnés s'assuraient d'avoir l'évidence de la compétence des personnes visées par les opérations d'entretien des bornes d'incendie, et ce, tant pour le personnel des firmes externes mandatées que pour celui des arrondissements. Il est à noter que les contrats confiés à des firmes externes concernent uniquement l'inspection des bornes d'incendie.

Les résultats de notre analyse ont révélé, de façon générale, que les arrondissements n'avaient pas l'évidence que les ressources affectées à l'entretien des bornes d'incendie avaient les compétences requises en vertu du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (voir le tableau 6).

**Tableau 6 – Évidences de certification du personnel détenues par les arrondissements – Année 2013**

Arrondissements	Provenance du personnel affecté	Nbre de personnes affectées aux opérations sur les bornes d'incendie <sup>[a]</sup>	Nbre de personnes pour lesquelles une évidence de certification a été obtenue	Conformité au Règlement
LaSalle	Arrondissement	6	5	Oui
	Firme externe	9	1	Non
RDP-PAT	Arrondissement	5	0	Non
	Firme externe <sup>[b]</sup>	5	3	Non
Ville-Marie	Arrondissement	6	1	Non
VSMPE	Arrondissement	6	4	Non
<b>Total</b>		<b>37</b>	<b>14 (38 %)</b>	

<sup>[a]</sup> Pour les activités d'inspection et de réparation.

<sup>[b]</sup> La DGSRE est mandataire de l'octroi du contrat d'inspection des bornes d'incendie pour l'arrondissement de RDP-PAT.

En effet, pour le personnel provenant des firmes externes, nous constatons que ni la DGSRE ni les arrondissements ne procèdent formellement à la vérification de la qualification du personnel. Pourtant, les documents d'appels d'offres prévoient une clause précisant que le personnel affecté à la manipulation des accessoires d'un réseau de distribution d'eau potable doit posséder une certification P6b délivrée par Emploi-Québec.

Pour ce qui est du personnel employé par les arrondissements, seul l'arrondissement de LaSalle avait en sa possession la preuve de qualification de l'ensemble de son personnel, à l'exception d'un employé. Bien que nous n'en ayons pas eu l'évidence, l'arrondissement aurait procédé à une vérification en ce sens auprès d'Emploi-Québec, ce qui a permis de valider la qualification de cet employé. Pour les autres arrondissements, les responsables n'ont pas été en mesure de nous démontrer qu'ils procédaient aux vérifications nécessaires pour s'assurer de la qualification requise des ressources visées. Aussi, selon les informations

obtenues, lorsqu'une personne affectée aux opérations d'entretien des bornes d'incendie n'a pas la qualification reconnue, une supervision immédiate doit alors être assurée par une personne reconnue compétente. Or, les intervenants rencontrés nous ont mentionné que les inspections partielles pouvaient être réalisées « en solo ». Dans l'hypothèse où ces personnes ne seraient pas adéquatement qualifiées, cette situation ne serait pas conforme au règlement. En somme, nos travaux d'audit ne nous ont pas permis d'obtenir l'évidence que les arrondissements sélectionnés se conformaient aux exigences en vigueur en matière de qualification du personnel, prévues dans le *Règlement sur la qualité de l'eau potable*.

Cette situation comporte, d'une part, des risques liés à la manipulation des bornes d'incendie par du personnel non qualifié, notamment celui qu'un diagnostic erroné soit émis, que le réseau d'eau soit contaminé et que des bris soient provoqués en raison d'une manipulation inappropriée des bornes d'incendie. D'autre part, en vertu du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, tant le personnel affecté aux interventions que la Ville s'exposent notamment à des sanctions allant de 250 \$ à 250 000 \$ relativement aux preuves de compétence exigées par ce règlement. Nous sommes donc d'avis que les arrondissements ou la DGSRE, selon le cas, devraient s'assurer d'avoir la preuve de la compétence des ressources visées par le Règlement, et ce, tant pour le personnel des firmes externes mandatées que pour celui des arrondissements. Par ailleurs, seules les personnes compétentes au sens du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, ou celles supervisées de façon immédiate par une personne reconnue compétente, devraient être affectées à l'entretien des bornes d'incendie. Finalement, les responsables au sein des arrondissements devraient également sensibiliser les personnes visées sur l'importance de porter en tout temps leur certificat de qualification durant l'exécution des tâches.

#### 4.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons aux arrondissements de LaSalle, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ainsi qu'à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau :

- de s'assurer d'avoir la preuve de la compétence des ressources affectées à l'entretien des bornes d'incendie, et ce, tant pour le personnel des firmes externes mandatées que pour celui des arrondissements;
- de prendre les mesures nécessaires pour que seules des ressources ayant en main un certificat de qualification d'Emploi-Québec, ou celles supervisées de façon immédiate par une personne qualifiée, soient affectées aux interventions sur les équipements de production et de distribution d'eau potable, notamment les bornes d'incendie;
- de prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser les ressources visées par le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* sur l'obligation d'avoir en leur possession, durant l'exécution de leurs fonctions, leur certificat de qualification d'Emploi-Québec attestant de leur qualification;

et ce, afin de se conformer aux exigences du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*.

Réponses des unités d'affaires :

##### **ARRONDISSEMENT DE LASALLE**

*Analyser notre processus actuel afin de nous assurer de la compétence des ressources affectées à l'entretien des bornes d'incendie, autant à l'interne qu'à l'externe. (Échéancier prévu : mars 2015)*

*Proposer une méthode de suivi de la vérification de cette compétence pour les ressources internes et externes. (Échéancier prévu : mars 2015)*

*Mettre en place un processus de suivi qui inclura les différents partenaires dans la mise en œuvre de l'entretien des bornes d'incendie tels que les contremaîtres, les chefs de division, les responsables des ressources humaines et des différents chantiers qui pourraient être affectés par les exigences du Règlement sur la qualité de l'eau potable. (Échéancier prévu : avril 2015)*

##### **ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES**

*Un mandat sera donné au chef de section afin d'établir les éléments suivants :*

- *Registre du personnel qualifié par Emploi-Québec (mise à jour au changement d'horaire), ceci inclura les informations suivantes :*
  - *Nom de l'employé;*
  - *Date de la certification;*

- Date de renouvellement du certificat selon la fréquence établie par Emploi-Québec;
- Copie du certificat de qualification. (**Échéancier prévu : février 2015**)

Évaluation du besoin des ressources affectées à l'inspection, à l'entretien et à la réparation du réseau d'aqueduc. (**Échéancier prévu : février 2015**)

Évaluation du besoin relatif à la formation accréditée par Emploi-Québec. (**Échéancier prévu : mars 2015**)

Planification et coordination de la formation. (**Échéancier prévu : mars 2015**)

#### **ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

Au cours de la réunion de démarrage, l'entrepreneur responsable de l'inspection complète a remis les certificats de ses employés aux chargés de projet de la DGSRE. L'arrondissement a mandaté deux agents techniques pour faire des vérifications aléatoires auprès de l'entrepreneur au cours de l'année 2014 afin de valider la possession des certificats tels que remis lors des réunions de démarrage. (**Complété**)

Pour les travaux d'entretien en régie, l'arrondissement a inscrit 17 employés aux programmes de certification d'Emploi-Québec. Le processus de compagnonnage menant à la certification se termine au début 2015 et cinq employés sont présentement en attente de la convocation d'Emploi-Québec pour faire l'examen et valider leur certification. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

Émission d'une directive rappelant aux employés d'avoir en leur possession, en tout temps, le certificat d'Emploi-Québec. (**Complété**)

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

Pour la firme externe qui procédera à l'inspection complète des bornes d'incendie de notre arrondissement, une vérification sera faite auprès d'elle au cours de la réunion de démarrage avec la DGSRE afin de nous assurer que ses employés possèdent les compétences exigées par le Règlement sur la qualité de l'eau potable. (**Échéancier prévu : mai 2015**)

Pour l'inspection partielle des bornes d'incendie exécutée en régie, les employés ayant mis leur nom sur la liste des équipes partantes seront inscrits à la formation appropriée du Cégep de St-Laurent. (**Échéancier prévu : juin 2015**)

#### **DIRECTION DE LA GESTION STRATÉGIQUE DES RÉSEAUX D'EAU**

La DGSRE va s'assurer d'avoir en main les certifications des employés des firmes externes affectés à l'inspection des bornes d'incendie. (**Échéancier prévu : mai 2015**)

## 4.3. Portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le Service de l'eau

### 4.3.A. Contexte et constatations

Tant en raison de la Politique des équipements et des infrastructures de la Ville que des objectifs du SE prévus dans le schéma, la DGSRE doit disposer du portrait réel de l'état des bornes d'incendie pour assurer une saine gestion de ces actifs. Une telle information permet de comparer les données d'une année à l'autre pour mesurer l'amélioration ou la détérioration de l'état des bornes d'incendie et de prendre des décisions concernant l'allocation des sommes budgétées en matière d'entretien ou d'investissements.

Au cours de notre audit, nous avons évalué dans quelle mesure le SE disposait du portrait réel de l'état des bornes d'incendie.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, deux sources d'information proviennent des arrondissements, soit les données consignées dans les tableaux des cibles, comme le prévoient les ententes de partenariat, et les données saisies dans l'application corporative GEA. Le tableau des cibles fournit le nombre d'inspections complètes et partielles réalisées, le nombre de réparations majeures et mineures ainsi que le nombre de remplacements des bornes d'incendie. Cela implique que les données d'inspections et de réparations doivent être enregistrées sur une base régulière par chacune des unités responsables. À ce sujet, nous avons constaté dans la section 4.2.2, sur la mise en œuvre de l'entretien correctif par les arrondissements, que ces derniers ne disposaient pas de rapports de gestion leur permettant d'avoir un portrait de l'état de leur inventaire de bornes d'incendie. Considérant ce fait, la DGSRE ne dispose donc pas d'un portrait global de l'état des bornes d'incendie pour l'ensemble des arrondissements.

Néanmoins, au cours de notre audit, nous avons voulu démontrer l'exhaustivité des données dont la DGSRE disposait concernant les bornes d'incendie. Pour ce faire, nous avons comparé le nombre d'inspections et de réparations consignées en 2013 dans les tableaux des cibles par les quatre arrondissements sélectionnés, par rapport aux données que ces derniers ont saisies dans l'application GEA. Les résultats de cette analyse sont présentés dans le tableau 7.

**Tableau 7 – Comparatif entre les données d'inspections et de réparations consignées dans les tableaux des cibles et celles saisies dans l'application GEA – Année 2013**

Total (6 435 bornes d'incendie)				
Activité	Tableau des cibles <sup>[a]</sup>	GEA <sup>[b]</sup>	Écart	Variation
Inspections complètes	5135	5065	70	1 %
Inspections partielles	3157	3018	139	4 %
Réparations majeures <sup>[c]</sup>	354	288	66	19 %
Réparations mineures <sup>[d]</sup>	859	248	611	71 %

<sup>[a]</sup> Nombre d'interventions réalisées par les arrondissements sélectionnés et compilées par ces derniers dans les tableaux des cibles prévus dans les ententes de partenariat.

<sup>[b]</sup> Nombre d'interventions saisies dans l'application GEA par les quatre arrondissements sélectionnés.

<sup>[c]</sup> Principalement des réparations touchant le mécanisme interne.

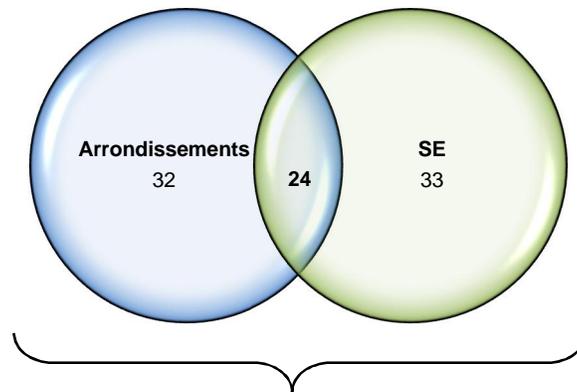
<sup>[d]</sup> Réparations nécessitant peu de temps, telles que la peinture, le remplacement de boulon, l'application de lubrifiant, la pose de panneau indicateur de localisation.

Ce comparatif confirme un problème que nous avons soulevé dans la section 4.2.2 au sujet de l'intégralité des réparations saisies dans l'application GEA. Ainsi, 19 % des données de réparations majeures et 71 % des réparations mineures n'y ont pas été saisies, et ce, malgré le fait que les ententes de partenariat insistent sur l'importance de la mise à jour des réseaux numérisés et des autres bases de données corporatives. Cette situation empêche la DGSRE d'avoir une information fiable concernant les bornes d'incendie et de déterminer la mesure dans laquelle leur état s'est amélioré. Il est à noter que les écarts pourraient être plus importants advenant que les arrondissements ne consignent pas toute l'information dans les tableaux des cibles.

Considérant que ce sont les bornes d'incendie hors d'usage qui intéressent le SIM, nous avons poussé notre analyse plus loin et cherché à évaluer dans quelle mesure les données manquantes dans l'application GEA se reflètent dans le portrait des bornes d'incendie hors d'usage dont dispose le SE.

Nous avons donc comparé la liste des bornes d'incendie hors d'usage, en date du 20 décembre 2013, dont le SE disposait au moyen de l'application GEA, par rapport au portrait qui nous a été fourni par les arrondissements visés. Soulignons que le portrait dont disposent les arrondissements est tiré de données auxiliaires, soit une compilation des activités d'entretien dans des chiffriers, à partir desquels le tableau des cibles est rempli. Le résultat du comparatif effectué est présenté dans la figure 1.

**Figure 1 – Comparatif du nombre de bornes d'incendie hors d'usage connu des arrondissements et du SE – 20 décembre 2013**



**Écart du nombre de bornes d'incendie : 65**

Ainsi, la comparaison des deux listes, en date du 20 décembre 2013, comme illustré ci-dessus, révèle que les quatre arrondissements audités affirmaient avoir 56 bornes d'incendie hors d'usage sur leur territoire alors que le SE reconnaissait en avoir 57. Une analyse des données révèle que 24 bornes d'incendie hors d'usage étaient connues de part et d'autre. Considérant que les arrondissements disposent du portrait réel des bornes d'incendie hors d'usage, cela signifie que 32 bornes sont en réalité hors d'usage, mais non recensées dans l'application GEA. Aussi, l'information dont dispose le SE révèle que 33 bornes d'incendie qualifiées « hors d'usage » dans l'application GEA seraient en réalité fonctionnelles.

Les écarts seraient attribuables à des bornes d'incendie hors d'usage dont les anomalies n'avaient pas été saisies par les arrondissements dans l'application GEA, soit au moment d'une inspection complète, partielle ou lors de signalements en cours d'année, ou bien que des données de réparations effectuées n'avaient pas été saisies dans l'application GEA.

L'ensemble des explications obtenues démontre, à notre avis, que tous les intervenants visés au sein des arrondissements ne sont pas conscientisés quant à l'importance de la documentation des interventions et de la saisie des données dans l'application GEA. À ce sujet, nous sommes d'avis que l'ensemble des intervenants devrait être sensibilisé à l'importance de leur contribution dans le processus de gestion des bornes d'incendie.

En conclusion, les informations dont dispose le SE concernant les bornes d'incendie hors d'usage ne sont pas fiables. Les données manquantes dans l'application GEA empêchent le SE d'avoir un portrait fidèle de l'ensemble des bornes d'incendie et, plus particulièrement, de

celles hors d'usage pour lesquelles des interventions doivent être réalisées en priorité. Cela ne permet donc pas d'évaluer la progression ou la détérioration de la situation.

#### 4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de prendre les moyens nécessaires pour que l'application corporative fournisse un portrait réel de l'état des bornes d'incendie afin d'assurer une saine gestion des actifs.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La DGSRE sensibilisera l'ensemble des intervenants quant à l'importance de la documentation des interventions et de la saisie des données dans l'application GEA par divers moyens :*

- *La formation; (Échéancier prévu : décembre 2016)*
- *La directive; (Échéancier prévu : mai 2015)*
- *Le guide d'entretien. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

### 4.4. Portrait de l'état des bornes d'incendie dont dispose le Service de sécurité incendie de Montréal

#### 4.4.A. Contexte et constatations

Pour assurer des interventions efficaces, les intervenants du SIM soulignent l'importance de disposer, au moment opportun, d'une information fiable notamment sur la localisation :

- de l'ensemble des bornes sur le territoire de l'agglomération;
- des bornes d'incendie hors d'usage;
- des bornes d'incendie dont le débit est inférieur au seuil acceptable de 1 500 L/min, conformément aux directives du ministère de la Sécurité publique<sup>17</sup>.

En 2008, le SIM a recensé les données d'inventaire de quelque 31 000 bornes d'incendie sur le réseau d'aqueduc de l'ensemble de l'agglomération de Montréal. Cet inventaire est intégré à une base de données<sup>18</sup> permettant d'alimenter l'application RAO. Cette application exploitée par le SIM permet d'effectuer, entre autres, la répartition des appels d'urgence dans les casernes de pompiers, la répartition des véhicules sur les lieux d'un incendie et la gestion des informations, dont la localisation et l'état des bornes d'incendie, nécessaires à une intervention.

<sup>17</sup> Les orientations du ministère de la Sécurité publique prévoient un débit de base de 1 500 L/min pendant 30 minutes. Toutefois, cette norme concerne une intervention minimale, c'est-à-dire une attaque initiale, et non l'empêchement d'une déflagration.

<sup>18</sup> La base de données du SIM : BD PROD-CARTO-SIM.

Ainsi, au moment d'un appel d'urgence, l'application RAO localise automatiquement trois bornes d'incendie disponibles à proximité des lieux de l'intervention. L'information est transmise directement aux casernes concernées et sur les ordinateurs dans les véhicules d'incendie dépêchés sur les lieux d'un incendie. Quant aux données qualifiant l'état de l'inventaire, lorsque les bornes d'incendie sont hors d'usage, les informations sont enregistrées directement dans l'application RAO à partir de signalements reçus des arrondissements et des villes liées. Par contre, dans le cas des bornes d'incendie dont le débit est inférieur au seuil minimal, l'information n'est pas enregistrée dans l'application RAO dès qu'un diagnostic est posé au cours des inspections sur les bornes d'incendie.

Étant donné l'importance pour le SIM de disposer d'un portrait exact et à jour de l'état des bornes d'incendie sur le territoire de l'agglomération, nous avons cherché à en évaluer la fiabilité. Nous aborderons donc distinctement les signalements provenant des arrondissements et des villes liées.

#### 4.4.1. Portrait de l'état des bornes d'incendie des arrondissements

##### 4.4.1.1. Bornes d'incendie hors d'usage

###### 4.4.1.1.A. Contexte et constatations

Un processus officiel de communication devrait être établi pour que le SIM ait l'assurance de recevoir les informations dont il a besoin pour qualifier l'état des bornes d'incendie. Ce processus devrait officialiser la nature de l'information, la fréquence de mise à jour et les responsabilités de chaque intervenant concerné.

Nos travaux nous ont plutôt permis de constater l'existence de processus de communication informels visant à faire circuler les coordonnées des bornes d'incendie hors d'usage, notamment à la suite des inspections complètes et partielles ou encore lorsque des situations d'urgence surviennent (p. ex. des accidents, des bris causés par des manipulations). Ces processus informels couvrent également le retour en fonction des bornes d'incendie après leur réparation.

Nous décrivons brièvement le cheminement des signalements des bornes d'incendie hors d'usage, selon qu'ils proviennent des arrondissements ou du SIM. Ainsi, dans le cas de douze arrondissements<sup>19</sup>, les bornes d'incendie qualifiées « hors d'usage » ou celles remises en fonction sont signalées, au moyen de l'application GDC (Gestion des demandes des

---

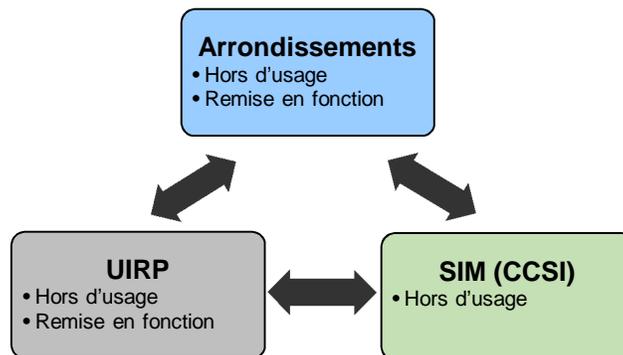
<sup>19</sup> Les arrondissements de RDP-PAT, de Ville-Marie et de VSMPE figurent parmi eux.

citoyens), à l'Unité d'intervention rapide et prioritaire (UIRP), relevant du Service de la concertation des arrondissements. L'UIRP communique à son tour l'information par télécopieur au Centre de communications du SIM (CCSI). Dans le cas des sept autres arrondissements de la Ville<sup>20</sup>, pendant les heures normales d'ouverture, les signalements sont transmis directement au SIM (CCSI), alors qu'en d'autres temps<sup>21</sup>, ils transitent par l'UIRP.

Les signalements des bornes d'incendie hors d'usage reçus par le CCSI sont directement enregistrés dans l'application RAO. Les renseignements inscrits sont le numéro de la borne d'incendie, la date de mise hors d'usage et une date théorique de remise en fonction. Deux états sont alors possibles pour les bornes d'incendie : « disponible » et « indisponible ». Soulignons par ailleurs que le personnel du SIM peut également avoir à signaler des bornes d'incendie devenues hors d'usage à la suite d'interventions de lutte contre un incendie. Pour ce type de signalement, le SIM a émis en août 2010 une directive à l'intention de l'ensemble de son personnel. Il y est mentionné que l'information doit être communiquée au CCSI pour son intégration dans l'application RAO et aussi à l'arrondissement concerné pour qu'il inscrive la remise en fonction dans son application corporative (GEA).

Les mécanismes de communication en place peuvent être illustrés par la figure 2.

**Figure 2 – Processus de signalement de l'état des bornes d'incendie**

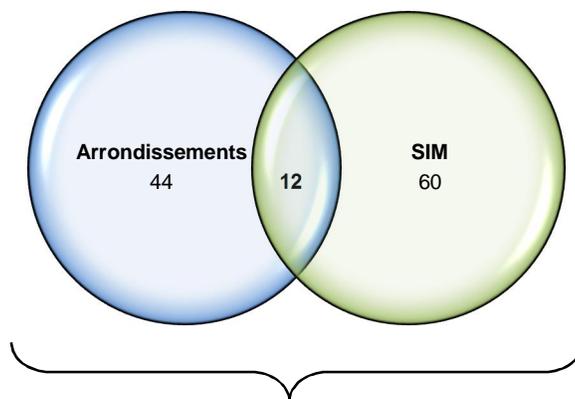


Dans notre audit, nous avons évalué dans quelle mesure le SIM disposait d'informations à jour sur l'état des bornes d'incendie. Pour ce faire, nous avons comparé la liste des bornes d'incendie hors d'usage dont dispose le SIM avec celles des quatre arrondissements audités. Le résultat du comparatif effectué en date du 20 décembre 2013 est présenté dans la figure 3.

<sup>20</sup> L'arrondissement de LaSalle fait partie de ce groupe.

<sup>21</sup> Les soirs et les fins de semaine.

**Figure 3 – Comparatif du nombre de bornes d'incendie hors d'usage connu des arrondissements et du SIM – 20 décembre 2013**



**Écart du nombre de bornes d'incendie : 104**

Nous constatons tout d'abord qu'il existe un écart entre le nombre de bornes d'incendie hors d'usage connu du SIM (72) par rapport à celui connu des arrondissements (56). À la suite de l'analyse détaillée des bornes d'incendie figurant sur chacune de ces listes, nous constatons que ces écarts sont d'autant plus importants, puisque seules 12 bornes d'incendie hors d'usage sont connues de part et d'autre.

Nous pouvons d'ores et déjà constater que le SIM ne dispose pas d'un portrait global, complet et à jour des bornes d'incendie hors d'usage situées sur le territoire des arrondissements. Cette situation soulève un doute sur l'efficacité de ce processus de communication.

Étant donné les écarts constatés, nous avons cherché à déterminer à quelle étape du processus le signalement n'avait pas fonctionné. Bien que ce soit principalement les arrondissements qui font les signalements, il arrive aussi qu'ils proviennent du SIM. Soulignons que notre analyse a porté uniquement sur les signalements de la mise hors d'usage ou de la remise en fonction des bornes d'incendie effectués au cours de 2013. Ainsi, concernant l'écart relevé de 104 bornes d'incendie (voir la figure 3), 64 bornes avaient été signalées en 2013. Le résultat de l'analyse des défauts de signalement se présente comme suit :

- Dans 56 % des cas, nous n'avons pas eu l'évidence que les signalements avaient été communiqués au SIM, soit par les arrondissements, soit par l'UIRP;
- Dans 25 % des cas, bien que nous ayons eu l'évidence que les signalements avaient été communiqués au SIM, nous n'avons pas retracé leur enregistrement dans l'application RAO;

- Dans 2 % des cas, nous avons eu l'évidence que le signalement provenait du SIM, mais que l'UIRP n'avait pas communiqué l'information aux arrondissements;
- Dans 17 % des cas, nous n'avons retracé aucune évidence nous indiquant où était le défaut.

À la lumière de ces résultats, nous constatons que les défauts de signalement se trouvent tout au long du processus. D'une part, les sources d'information qu'exploitent les arrondissements et le SIM (RAO) étant indépendantes, cela nécessite une double saisie de la part des intervenants concernés par le signalement des bornes d'incendie hors d'usage, ce qui augmente le risque d'erreurs.

D'autre part, selon les informations obtenues, aucune vérification périodique ne serait effectuée par le SIM pour s'assurer que les bornes d'incendie hors d'usage inscrites dans l'application RAO ont été réparées ou non. L'application RAO serait programmée de manière à remettre automatiquement en état « disponible » une borne d'incendie qui avait été signalée hors d'usage, et ce, dès que la date théorique de remise en fonction saisie par le CCSI au moment du signalement est atteinte. Cela comporte le risque que certaines bornes d'incendie non réparées ne soient plus identifiables par le SIM dans l'application RAO. Nous sommes d'avis que des mesures doivent être prises pour que ces bornes d'incendie ne soient pas automatiquement remises « disponibles » sans en avoir au préalable vérifié l'état auprès des arrondissements et des villes liées concernés.

Aussi, en plus des défauts dans le processus de signalement, nous devons prendre en considération la constatation abordée dans la section 4.1.2 qui souligne que les bornes d'incendie hors d'usage ne sont pas considérées comme telles par les arrondissements audités en raison de différentes manières d'interpréter les anomalies. Cette situation a une conséquence directe sur le signalement d'une borne d'incendie au SIM.

En conséquence, pour ce qui est de l'ensemble des défauts dans le processus de signalement, nous sommes d'avis qu'ils ne permettent pas au SIM de disposer d'informations fiables sur l'état des bornes d'incendie nécessaires à la planification de ses interventions. Il est donc probable qu'au moment d'une urgence, le plan d'intervention du SIM doit être modifié en fonction de l'état réel des bornes d'incendie qui ne peut être constaté que sur les lieux d'une intervention. Une telle situation occasionnerait un délai de réaction et risquerait de nuire à l'efficacité des interventions.

Nous sommes d'avis que des mécanismes de communication officiels devraient non seulement être mis en place, mais aussi être respectés par tous les intervenants concernés, pour permettre au SIM de disposer d'un portrait global, complet et à jour. Cela pourrait

prendre la forme d'un encadrement administratif définissant la notion « hors d'usage » pour les bornes d'incendie à être signalées, le délai de communication et les responsabilités de chacun des intervenants concernés (SIM, arrondissements et UIRP) dans ce processus.

De plus, lorsque l'application corporative GEA du SE permettra de disposer de données fiables et en temps réel, nous croyons qu'il sera pertinent d'évaluer la possibilité d'entreprendre des démarches en vue de développer des liens informatisés permettant aux deux applications informatiques (GEA et RAO) de se communiquer les renseignements relatifs aux bornes d'incendie hors d'usage. Cette pratique permettrait au SIM d'avoir accès aux données en temps réel et ainsi de limiter le risque d'erreurs concernant les données d'état des bornes d'incendie. Dans l'intervalle, nous jugeons essentiel qu'une corroboration périodique de l'inventaire des bornes d'incendie hors d'usage dont disposent le SIM et les arrondissements soit réalisée pour assurer l'intégrité des données utilisées pour la planification des interventions du SIM.

#### 4.4.1.1.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec le Service de l'eau, de produire un encadrement administratif visant à officialiser le processus de signalement des bornes d'incendie hors d'usage afin de lui permettre de disposer d'un portrait global, complet et à jour des bornes d'incendie hors d'usage sur le territoire de l'ensemble des arrondissements. Cet encadrement devrait notamment :**

- **définir la notion « hors d'usage » pour les bornes d'incendie à être signalées;**
- **établir le délai de communication de ces signalements;**
- **préciser les responsabilités de chacun des intervenants concernés (Service de sécurité incendie de Montréal, arrondissements et Unité d'intervention rapide et prioritaire) dans ce processus.**

**Réponses des unités d'affaires :**

#### **SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL**

*Identifier les personnes-ressources de chaque partenaire pour ainsi entamer l'analyse du processus à mettre en place et amorcer les ateliers de travail. (Échéancier prévu : avril 2015)*

*Mettre en place l'encadrement administratif, définir les rôles et les responsabilités de chacun, le processus et la façon de garder à jour le signalement des bornes d'incendie municipales (relevant des arrondissements) hors d'usage. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**SERVICE DE L'EAU**

*Le SE s'engage à collaborer à la mise en œuvre du plan d'action par le SIM.  
(Échéancier prévu : selon le plan d'action du SIM)*

**4.4.1.1.C. Recommandation**

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal et au Service de l'eau d'entreprendre des démarches en vue de développer des liens informatisés leur permettant de se communiquer les renseignements relatifs aux bornes d'incendie hors d'usage, et ce, afin de disposer d'une information fiable et en temps réel contribuant à assurer l'efficacité des interventions en matière de protection contre les incendies.

**Réponses des unités d'affaires :****SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL**

*Le SIM effectuera, en collaboration avec le SE et en tenant compte de la capacité du STI, une analyse approfondie dans le but de développer des liens informatisés afin de communiquer les renseignements concernant l'état des bornes d'incendie municipales (relevant des arrondissements). (Échéancier prévu : décembre 2015)*

**SERVICE DE L'EAU**

*Le SE s'engage à collaborer à la mise en œuvre du plan d'action par le SIM.  
(Échéancier prévu : décembre 2015)*

**4.4.1.1.D. Recommandation**

Nous recommandons aux arrondissements de LaSalle, de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, de Ville-Marie et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, en attendant que les liens informatisés entre le GEA et le RAO soient établis, de communiquer promptement au Service de sécurité incendie de Montréal les informations relatives aux bornes d'incendie hors d'usage et à celles remises en fonction afin qu'il dispose d'une information à jour et complète.

**Réponses des unités d'affaires :****ARRONDISSEMENT DE LASALLE**

*Analyser le processus existant qui nous permet de communiquer les informations de façon efficace avec les différents intervenants et amorcer des ateliers de travail.  
(Échéancier prévu : février 2015)*

*Mettre en place l'encadrement administratif, définir les rôles et les responsabilités de chacun et le processus ainsi que la façon de garder à jour le signalement des bornes d'incendie municipales hors d'usage. (Échéancier prévu : juin 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE RIVIÈRE-DES-PRAIRIES–POINTE-AUX-TREMBLES**

*Mise en place d'un encadrement administratif ainsi que d'une procédure afin que le SIM et l'arrondissement puissent disposer d'un registre fiable identifiant les bornes d'incendie hors d'usage. (Échéancier prévu : juin 2015)*

**ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE**

*L'agent technique principal de l'arrondissement a communiqué le 1<sup>er</sup> février 2015 directement au responsable de l'application RAO toutes les informations relatives aux bornes d'incendie mises hors d'usage ainsi que de celles remises en usage. (Complété)*

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

*Nous allons entrer en contact avec le SIM d'ici la fin février 2015 afin de collaborer à la mise en place de l'encadrement administratif et du processus requis. Pour l'instant, les bornes d'incendie hors d'usage sont transmises à l'UIRP. (Échéancier prévu : septembre 2015)*

**4.4.1.1.E. Recommandation**

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en attendant que les liens informatisés entre le GEA et le RAO soient établis, de valider périodiquement auprès des arrondissements l'exactitude des données concernant les bornes d'incendie enregistrées dans l'application RAO dont l'état est hors d'usage afin de disposer d'une information fiable contribuant à assurer l'efficacité de ses interventions.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Le SIM établira une procédure de vérification des données dans laquelle seront stipulés la fréquence de vérification des données et l'état des bornes d'incendie municipales (relevant des arrondissements). (Échéancier prévu : mai 2015)*

**4.4.1.1.F. Recommandation**

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de prendre les mesures qui s'imposent pour que l'application RAO ne permette plus la remise en fonction automatique d'une borne d'incendie hors d'usage au terme d'une date de réparation théorique initialement prévue, et ce, afin de s'assurer d'avoir une information complète sur l'inventaire composant ce groupe de bornes d'incendie.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Le SIM enverra une demande de changement auprès du responsable de l'application RAO afin d'éliminer la remise en fonction automatique. (Échéancier prévu : mai 2015)*

**4.4.1.2. Bornes d'incendie ayant un débit insuffisant****4.4.1.2.A. Contexte et constatations**

Il est important d'avoir une bonne connaissance du réseau d'alimentation en eau et de sa capacité dans les différents secteurs du territoire. La connaissance des bornes d'incendie dont le débit disponible est inférieur à un seuil acceptable pour la lutte contre les incendies devient donc une autre information déterminante pour assurer l'efficacité des interventions du SIM. Le débit d'eau nécessaire à l'extinction d'un incendie varie en fonction du bâtiment touché.

En 2007, les orientations du ministère de la Sécurité publique pour l'élaboration des schémas de couverture de risques en sécurité incendie précisait l'importance pour un service de sécurité incendie de posséder une bonne connaissance du réseau d'alimentation en eau et de sa capacité dans les différentes parties de son territoire. Cela implique que les pompiers doivent pouvoir compter sur une alimentation en eau capable de fournir un débit de base de 1 500 L/min pendant au moins 30 minutes. Cette norme s'applique lorsqu'il s'agit d'un bâtiment de la catégorie « risques faibles », situé en milieu urbain, et concerne une intervention minimale, c'est-à-dire une attaque initiale, et non l'empêchement d'une conflagration. Ce débit de base ne permet donc pas un apport d'eau suffisant pour une extinction efficace dans les bâtiments représentant des risques plus élevés.

En 2008, dans son schéma, le SIM faisait état d'un des éléments à améliorer dans le volet « alimentation en eau », soit le portrait global des débits et des pressions pour l'ensemble du réseau afin de localiser les secteurs problématiques. Ces informations devaient être recensées au moment de l'entretien des bornes d'incendie par les arrondissements et les villes liées.

Rappelons que le débit est notamment calculé à partir des mesures de pression, relevées par des essais d'écoulement, au moment des inspections complètes des bornes d'incendie. La connaissance du débit disponible permet de déterminer si le seuil acceptable est respecté en vue d'assurer la protection contre les incendies pour un secteur donné.

Au cours de notre audit, le SIM avait amorcé un travail d'envergure consistant à établir les débits d'eau requis sur son territoire (débit d'incendie requis), au moyen de méthodes de calculs pour la lutte contre les incendies. Selon les informations obtenues, cet exercice devrait se terminer d'ici la fin de l'année 2016. Par contre, pour localiser des secteurs problématiques en matière de protection contre les incendies, ces données relatives aux débits d'eau requis doivent être comparées avec les données calculées par le SE concernant le débit disponible sur le réseau. Au moment de notre audit, il était prévu que cette comparaison des débits soit effectuée dans le cadre du projet de sectorisation et de régulation de la pression de l'aqueduc, amorcé par le SE. Ce projet visant la mesure du débit et la régulation de la pression sur le réseau d'aqueduc n'en est qu'à ses débuts et l'échéance est prévue pour 2023. Dans l'intervalle, le SIM n'est pas en mesure de circonscrire tous les secteurs problématiques sur le territoire de l'agglomération ayant une incidence sur la protection contre les incendies et n'aura pas le portrait global avant 2023 (soit une attente d'au moins sept ans).

La détermination de ces secteurs problématiques d'alimentation en eau permettrait de planifier la mise en place de méthodes d'opérations particulières<sup>22</sup> en plus de recenser les bornes d'incendie d'importance cruciale, devant être maintenues fonctionnelles en tout temps pour garantir une protection adéquate contre les incendies. De l'avis de la direction du SIM, le fait que les secteurs problématiques ne soient pas encore localisés pour l'ensemble du réseau n'est pas alarmant, car lorsque les pompiers s'aperçoivent qu'il y a des problèmes d'alimentation en eau en arrivant sur les lieux d'un incendie, des solutions de rechange sont rapidement mises en place. Nous croyons davantage qu'une telle façon de faire risque de compromettre l'efficacité des interventions.

Bien qu'un portrait des secteurs problématiques ne soit pas encore disponible pour l'ensemble du territoire de l'agglomération, le SIM travaille néanmoins à connaître le portrait des bornes d'incendie ne respectant pas l'exigence minimale du ministère de la Sécurité publique, soit un débit d'au moins 1 500 L/min. Comme ces bornes ne respectent pas l'exigence minimale, elles ne fournissent pas un apport suffisant en eau et, par conséquent, elles devraient être considérées comme « hors d'usage ».

Au cours de nos travaux, nous avons examiné de quelle façon le SIM recevait les données sur les bornes d'incendie ayant un débit inférieur à 1 500 L/min. Nous avons aussi voulu évaluer si l'information dont disposait le SIM était complète.

---

<sup>22</sup> Méthodes d'opérations qui prévoient qu'en cas d'insuffisance en eau, d'autres autopompes doivent être mises à contribution et être alimentées par les bornes d'incendie fonctionnelles du secteur.

Premièrement, nous avons constaté qu'un processus de signalement n'avait pas été officiellement mis en place pour informer le SIM dès qu'un diagnostic était posé. En effet, c'est plutôt à la demande (annuellement) du Centre de services – Expertise et développement de la prévention du SIM que les données de débit inférieur à 1 500 L/min sont transmises par le SE. Ainsi, au moment de nos travaux, bien que les données aient été recensées par les arrondissements lors des inspections complètes généralement réalisées au printemps, le SIM n'en a été informé qu'en novembre 2013. Il est à noter que la liste précédente qu'avait reçue le SIM était datée d'avril 2012 et concernait les informations accessibles par le SE à cette date. Dans un courriel, le SE souligne que l'intégralité des données fournies dépend de l'assiduité avec laquelle les arrondissements mettent à jour la base de données à la suite des inspections complètes. Il est à noter qu'au moment de produire le présent rapport d'audit (janvier 2015), aucune autre liste n'avait été transmise par le SE concernant ces bornes d'incendie, dont le débit était inférieur à 1 500 L/min.

Deuxièmement, sur la base des résultats d'inspections reportés par les arrondissements dans l'application GEA, nous avons cherché à valider si le SIM disposait de la liste complète des bornes d'incendie dont le débit est inférieur au seuil acceptable pour la lutte contre un incendie (1 500 L/min). Le résultat de ce comparatif est présenté dans le tableau 8.

**Tableau 8 – Bornes d'incendie dont le débit est inférieur à 1 500 L/min  
Comparatif des informations détenues par le SIM et par les arrondissements  
Année 2013**

Arrondissement	Inventaire <sup>[a]</sup>	Bornes d'incendie dont le débit a été mesuré		Bornes d'incendie dont le débit est inférieur à 1 500 L/min	
		Nombre	%	SIM <sup>[b]</sup>	À la suite des inspections des arrondissements
LaSalle	1 544	1 474	95 %	0	1
RDP-PAT	2 310	2 202	95 %	0	2
Ville-Marie	1 352	0	0 %	s.o.	s.o.
VSMPE	1 229	1 144	93 %	6	6
<b>Total</b>	<b>6 435</b>	<b>4 820</b>	<b>75 %</b>	<b>6</b>	<b>9</b>

<sup>[a]</sup> Selon l'inventaire de 2013 provenant du système d'information géographique spatial (SIGS).

<sup>[b]</sup> Selon une liste obtenue du SE, en date du 24 novembre 2013.

Tout d'abord, tel que le montre le tableau 8, l'arrondissement de Ville-Marie n'a effectué aucun relevé des pressions permettant de calculer le débit des bornes d'incendie sur son territoire. Selon les informations obtenues, une telle situation prévaut depuis 2011. Conséquemment, l'information relayée au SIM concernant cet arrondissement est incomplète. Si l'on considère le caractère névralgique de l'arrondissement de Ville-Marie (l'achalandage, la densité de la population, la forte concentration d'institutions, etc.), un

secteur où la tolérance au risque devrait être à notre avis des plus faibles, il y a lieu de souligner que dans ces circonstances, le SIM n'est pas en mesure de circonscrire tous les risques liés à l'insuffisance des débits pour les bornes d'incendie situées sur ce territoire névralgique.

Par ailleurs, dans la mesure où des pressions sont relevées au moment des inspections complètes pour calculer le débit des bornes d'incendie, nos travaux ont permis de constater la présence d'écarts pour les arrondissements de LaSalle et de RDP-PAT. Bien que les écarts des bornes d'incendie pour deux des quatre arrondissements sélectionnés représentent une faible proportion de leur inventaire respectif, il n'en demeure pas moins que l'existence même de ces écarts est préoccupante. Précisons que la liste remise au SIM, en novembre 2013, chiffrait à 49 le nombre de bornes d'incendie dont le débit était inférieur à 1 500 L/min pour cinq arrondissements, incluant les six dans l'arrondissement de VSMPE. Nous croyons que le SE devrait valider, auprès des arrondissements, les données qu'il transmet au SIM pour qu'il puisse disposer d'une information fiable.

Nous avons aussi examiné si les bornes dont le débit était inférieur à 1 500 L/min étaient enregistrées dans l'application RAO. Parmi les arrondissements audités, seul l'arrondissement de VSMPE apparaissait sur la liste reçue du SE. Sur les six bornes qui y figuraient, nous avons constaté qu'aucune n'avait été reportée dans l'application RAO en date du 20 décembre 2013. Par contre, cinq d'entre elles y figuraient en date du 20 février 2014. Nos travaux ont montré qu'à la suite de la réception de la liste provenant du SE, le SIM doit demander aux arrondissements qu'ils confirment les bornes d'incendie dont le débit est inférieur à 1 500 L/min et qu'ils les signalent hors d'usage si la situation est demeurée inchangée. À notre avis, non seulement le SIM reçoit tardivement du SE la liste des bornes d'incendie dont le débit est insuffisant, c'est-à-dire en novembre alors que les inspections sont généralement réalisées au printemps, mais des délais additionnels sont aussi constatés avant que lesdites bornes d'incendie soient inscrites dans l'application RAO.

Le fait que le SIM ne dispose pas de données complètes et à jour concernant les bornes d'incendie dont le débit est inférieur au seuil de 1 500 L/min ne lui garantit pas que les bornes affectées aux interventions par l'application RAO ont la capacité minimale requise au moment d'une urgence. De ce fait, l'inexactitude des données d'état des bornes d'incendie risque de compromettre l'efficacité de l'intervention du SIM au cours d'un incendie.

En conclusion, concernant la compilation des données relatives au débit, l'arrondissement de Ville-Marie devrait prendre les mesures qui s'imposent pour réaliser les inspections complètes, incluant la mesure des pressions pour calculer les débits sur les bornes d'incendie, comme l'indique la recommandation 4.2.1.C, afin que ses résultats soient

communiqués au SIM. Nous sommes également d'avis que le SE devrait communiquer au SIM, et ce, tout au long de l'année, les bornes d'incendie dont le calcul de débit est inférieur à 1 500 L/min. À cet égard, le SE devrait s'assurer de fournir au SIM une information validée pour qu'il puisse disposer d'une information fiable. Pour officialiser le processus de signalement pour ce type de borne d'incendie, nous croyons qu'un encadrement administratif devrait être élaboré.

Finalement, nous comprenons que les orientations du ministère de la Sécurité publique font référence à une exigence minimale de débit de 1 500 L/min pendant 30 minutes, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un débit de base et que d'autres secteurs qui requièrent un débit supérieur peuvent également être problématiques en raison d'une alimentation en eau insuffisante. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le SIM ne connaîtra le portrait global de ces secteurs problématiques qu'au terme du projet de sectorisation et de régulation des pressions du SE, soit en 2023. Nous croyons qu'il serait opportun d'évaluer le risque de ne connaître les secteurs problématiques qu'au terme de cet échéancier et de limiter les conséquences d'une telle situation.

#### 4.4.1.2.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de l'eau de valider auprès des arrondissements l'exactitude des données enregistrées dans l'application GEA concernant les bornes d'incendie dont le débit est inférieur au seuil acceptable de 1 500 L/min, afin de fournir une information fiable au Service de sécurité incendie de Montréal pour assurer l'efficacité de ses interventions.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Le SE établira une procédure afin de valider auprès des arrondissements l'exactitude des données enregistrées dans l'application GEA concernant les bornes d'incendie dont le débit est inférieur au seuil acceptable de 1 500 L/min, afin de fournir une information fiable au SIM et dans le but de s'assurer de l'efficacité de ses interventions. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### 4.4.1.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec le Service de l'eau, de produire un encadrement administratif visant à officialiser le processus de signalement des bornes d'incendie dont le débit est inférieur au seuil minimal acceptable de 1 500 L/min, et ce, dès que l'anomalie est constatée au moment des inspections par les arrondissements afin que le Service de sécurité incendie de Montréal dispose d'une information complète et à jour lui permettant d'assurer la protection contre les incendies.

#### Réponses des unités d'affaires :

##### SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL

*Nous allons contacter les personnes-ressources des arrondissements et de la DGSRE pour identifier et établir le processus à mettre en place afin d'amorcer les ateliers de travail (calendrier de rencontres de travail). (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*Mettre en place l'encadrement administratif, définir les rôles et les responsabilités de chacun, le processus et la façon de garder à jour le signalement des bornes d'incendie municipales (relevant des arrondissements) ne pouvant fournir un débit minimal de 1 500 L/min. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

##### SERVICE DE L'EAU

*Le SE s'engage à collaborer à la mise en oeuvre du plan d'action par le SIM. (Échéancier prévu : selon le plan d'action du SIM)*

#### 4.4.1.2.D. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'évaluer le risque de ne connaître le portrait des secteurs problématiques de l'agglomération, en matière de débits et de pressions, qu'au terme de l'échéance du projet de sectorisation et de régulation des pressions du Service de l'eau (prévu pour 2023) et de prendre, s'il y a lieu, les dispositions qui s'imposent pour limiter les conséquences d'une telle situation afin que le Service de sécurité incendie de Montréal soit en mesure d'assurer une protection adéquate contre les incendies.

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Produire un rapport d'évaluation de risques en lien avec le manque de connaissance du réseau d'eau (débits et pressions) et les méthodes de travail du SIM en cours d'interventions. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*S'il y a lieu, mettre en place une procédure temporaire permettant de limiter les conséquences du manque de connaissance, et ce, jusqu'à l'échéance du projet de sectorisation et de régulation des pressions du SE (prévu pour 2023). (Échéancier prévu : décembre 2015)*

## 4.4.2. Portrait de l'état des bornes d'incendie des villes liées

### 4.4.2.A. Contexte et constatations

Mentionnons tout d'abord que, pour favoriser l'efficacité de ses interventions, le SIM a les mêmes besoins en matière d'information concernant les bornes d'incendie situées sur le territoire des 14 villes liées que pour celles se trouvant sur le territoire de la Ville. Le SIM a comme préoccupation de connaître la localisation des bornes d'incendie hors d'usage ainsi que de celles dont le débit est inférieur au seuil minimal de 1 500 L/min.

Tout comme lorsqu'il s'agit d'établir le portrait de l'état des bornes d'incendie situées sur le territoire de la Ville, un processus officiel de communication devrait être établi pour que le SIM ait l'assurance de recevoir les informations dont il a besoin pour qualifier l'état des bornes d'incendie situées sur le territoire des villes liées.

Bien qu'un processus formel de communication n'ait pas été mis en place par les parties, nous avons été informés que le SIM recevait tout de même des informations permettant de qualifier l'état des bornes d'incendie. Ces informations étaient obtenues soit lors de rencontres annuelles tenues avec les villes liées, soit lorsque celles-ci informaient directement le SIM par télécopieur ou par courriel (pendant les heures normales de travail) ou encore par l'UIRP (en dehors des heures de travail). Au moment de nos travaux d'audit, les informations dont disposait le SIM indiquaient que, sur un inventaire de quelque 7 350 bornes d'incendie, 68 étaient hors d'usage, soit près de 1 %. En ce qui concerne les bornes d'incendie dont le débit est inférieur à 1 500 L/min, le total était de 12.

Tout comme pour les arrondissements, nous aurions voulu évaluer dans quelle mesure le SIM disposait d'une information fiable et à jour sur l'état des bornes d'incendie des villes liées. Puisque nous ne disposons pas d'accès aux données et aux processus mis en place par les villes liées en matière d'entretien des bornes d'incendie, nous n'avons pas été en mesure de valider l'intégrité des informations dont dispose le SIM dans l'application RAO, tant pour les bornes d'incendie hors d'usage que pour celles dont le débit est inférieur à 1 500 L/min. Par contre, un des principaux intervenants nous a affirmé ne pas avoir la certitude que les informations reçues étaient exactes. Cette situation comporte un risque de compromettre l'efficacité des interventions de lutte contre les incendies sur le territoire des villes liées.

À notre avis, il serait essentiel que le SIM prenne rapidement les mesures nécessaires pour avoir l'assurance de disposer de données complètes et fiables sur l'état des bornes d'incendie situées sur le territoire des villes liées. Pour ce faire, un processus formel de communication à l'intention des villes liées devrait être mis en place. Ce processus devrait officialiser la nature de l'information requise, la fréquence de mise à jour et les responsabilités de chaque intervenant concerné. Une validation des données d'état des bornes d'incendie intégrées dans l'application RAO devrait également être réalisée périodiquement avec chacune des villes liées.

#### 4.4.2.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de :**

- **mettre en place un processus formel de communication, à l'intention des villes liées, visant à connaître la localisation des bornes d'incendie hors d'usage et de celles dont le débit est inférieur à 1 500 L/min;**
- **procéder à une validation périodique avec les villes liées des données dont il dispose relativement aux bornes d'incendie hors d'usage et à celles dont le débit est inférieur à 1 500 L/min;**

**et ce, afin de disposer d'informations complètes et fiables sur l'état des bornes d'incendie et ainsi de pouvoir assurer l'efficacité de ses interventions.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Nous allons contacter les personnes-ressources des villes liées pour déterminer et établir le processus à mettre en place afin d'amorcer les ateliers de travail (calendrier de rencontres de travail). (Échéancier prévu : décembre 2015)*

*Mettre en place l'encadrement administratif, définir les rôles et les responsabilités de chacun, le processus et la façon de garder à jour le signalement des bornes d'incendie municipales (relevant des villes liées) qui sont hors d'usage ainsi que de celles ne pouvant fournir un débit minimal de 1 500 L/min. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

### 4.4.3. Portrait de l'état des bornes d'incendie privées

#### 4.4.3.A. Contexte et constatations

Parmi les quelque 31 000 bornes d'incendie dont dispose le SIM pour la protection contre les incendies, ce dernier en dénombre quelque 1 050 (3 %) qui sont de propriété privée, situées sur des terrains appartenant à des entreprises ou à des institutions. Ces bornes sont notamment exigées pour les propriétés privées en vertu du Code national du bâtiment ou encore par les assureurs.

Soulignons que la responsabilité de la localisation et de l'entretien des bornes d'incendie privées relève des propriétaires eux-mêmes. En matière d'entretien des bornes d'incendie privées, les dispositions du CNPI 2010 s'appliquent. Elles prévoient que les inspections, l'entretien et les tests sur les bornes d'incendie doivent être réalisés en conformité avec la norme NFPA 25<sup>23</sup>.

Le SIM a, quant à lui, la responsabilité de voir à l'application de ces dispositions conformément aux règlements sur la prévention des incendies en vigueur. Il est à noter que 15 règlements sur la prévention existent sur le territoire de l'agglomération (un pour chacune des villes liées, dont la Ville de Montréal<sup>24</sup>). À cet égard, chacune des villes liées doit veiller à la disponibilité et à la localisation de ces bornes d'incendie sur son territoire. Pour sa part, le SIM informe les propriétaires, par l'entremise de son site Internet, que l'entretien courant des bornes d'incendie doit être effectué par un entrepreneur spécialisé. À cet effet, un rapport d'inspection contenant possiblement une liste des éléments défectueux et non conformes devra être conservé. Il est impératif de procéder aux travaux requis pour rendre les équipements fonctionnels et efficaces. Il est à noter que des amendes, en cas de non-conformité, peuvent être imposées en vertu de ces règlements.

Par ailleurs, en janvier 2012, le conseil d'agglomération a adopté le *Règlement sur le Service de sécurité incendie de Montréal*<sup>25</sup>, donnant des pouvoirs au SIM pour qu'il puisse assumer ses responsabilités de façon optimale. Au chapitre des normes essentielles, des dispositions prévoient, entre autres, que :

- *les bornes d'incendie doivent, en tout temps, être visibles et accessibles [...] pour les pompiers et leur équipement;*
- *une copie des registres des essais, des inspections ou des opérations liés à l'entretien [...] doit être conservée sur les lieux.*

Précisons que le SIM peut émettre des avis d'infraction pour sanctionner les institutions qui contreviennent au *Règlement sur le Service de sécurité incendie de Montréal*.

Bien que ces dispositions existent, les intervenants du SIM nous ont informés que leur inventaire des bornes d'incendie du domaine privé est incomplet et que leur état est inconnu. Considérant que les bornes d'incendie privées sont localisées à proximité des bâtiments d'importance (p. ex. des hôpitaux, des universités), il y a lieu de s'inquiéter des

<sup>23</sup> La norme NFPA 25 fait référence aux inspections des bornes d'incendie du domaine privé. Elle prévoit leur inspection annuelle ainsi qu'après chaque utilisation. Elle prévoit leur accessibilité de même que leur entretien préventif et correctif.

<sup>24</sup> Règlement 12-005, *Règlement sur la prévention des incendies*, adopté par le conseil municipal le 23 janvier 2012.

<sup>25</sup> Règlement RCG 12-003, adopté le 26 janvier 2012.

conséquences inévitables de leur dysfonctionnement sur l'efficacité des interventions du SIM en cas d'incendie. De plus, bien que cette réglementation ait été adoptée par le conseil municipal depuis le 23 janvier 2012, les intervenants rencontrés ont affirmé qu'aucune mesure n'a encore été mise en place par le SIM pour assurer le respect des dispositions concernant les bornes d'incendie privées.

Nous sommes d'avis qu'il est nécessaire de procéder, dès que possible, à la mise en place de programmes visant à recenser les bornes d'incendie privées situées sur le territoire de l'agglomération afin de valider l'inventaire dont le SIM dispose. Ces démarches devraient prévoir l'intégration de l'inventaire des bornes d'incendie privées dans les bases de données du SIM et leur maintien à jour.

Nous sommes également d'avis qu'il est nécessaire de disposer d'un portrait de l'état de fonctionnement des bornes d'incendie privées pour forcer les propriétaires à prendre les mesures requises et permettre la mise en place de procédures de rechange lors d'interventions. En ce sens, il serait pertinent d'envisager la mise en place d'un programme d'inspection des bornes d'incendie privées, visant à s'assurer périodiquement que leur entretien est bien réalisé par les propriétaires et, qu'en cas de défaut, des sanctions sont imposées comme le prévoit le *Règlement sur le Service de sécurité incendie de Montréal*.

#### 4.4.3.B. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de prendre les mesures nécessaires pour compléter la localisation des bornes d'incendie situées sur le domaine privé et de voir à leur intégration dans son inventaire afin de disposer d'informations complètes et fiables lorsque des interventions sont requises.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Nous allons identifier les personnes-ressources des arrondissements, des villes liées, de la DGSRE ainsi que des autres partenaires possibles et directement concernés (propriétaires et firmes privées) pour compléter la localisation des bornes d'incendie privées. (Échéancier prévu : décembre 2016)*

#### 4.4.3.C. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de mettre en place un programme d'inspection des bornes d'incendie situées sur le domaine privé pour disposer d'un portrait de leur état afin d'appliquer les dispositions du *Règlement sur le Service de sécurité incendie de Montréal*.**

**Réponse de l'unité d'affaires :**

*Nous allons mettre en place un programme visant à informer les propriétaires de bornes d'incendie privées de leurs responsabilités concernant la mise à l'essai, l'entretien et l'inspection des bornes d'incendie leur appartenant (bornes d'incendie privées). (Échéancier prévu : décembre 2016)*

## 4.5. Reddition de comptes

### 4.5.A. Contexte et constatations

Pour que la direction d'un service ou d'un arrondissement et l'administration municipale puissent être informées sur la gestion d'une activité ainsi que sur l'atteinte des objectifs fixés, des mécanismes de reddition de comptes structurés doivent être mis en place. Ainsi, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement pour les informer quant aux réalisations et pour leur expliquer, s'il y a lieu, les raisons qui justifient les écarts. Cette reddition de comptes doit favoriser une prise de décision éclairée qui oriente la planification de même que l'allocation des ressources nécessaires de façon à atteindre les objectifs.

Dans le cadre de notre audit, nos travaux ont consisté à nous enquérir des mécanismes mis en place en vue de rendre compte de la gestion des bornes d'incendie.

Plusieurs unités d'affaires sont concernées par le processus de gestion des bornes d'incendie. Des mécanismes de reddition de comptes doivent être prévus puisque chacune d'elles contribue à l'atteinte des objectifs fixés, que ce soit en matière de gestion des actifs ou de sécurité incendie.

Ainsi, les arrondissements sont imputables de l'inspection et des réparations des bornes d'incendie. Dans les faits, ils rendent compte des activités réalisées mensuellement à la DGSRE, au moyen du tableau des cibles prévu dans les ententes de partenariat, fournissant le nombre de bornes d'incendie inspectées, de réparations et de remplacements. Hormis le nombre d'inspections, nous avons constaté que des mécanismes n'ont pas été mis en place pour que les arrondissements puissent rendre compte de réels objectifs. Pourtant, le SE, dans sa stratégie montréalaise de l'eau et ses objectifs stratégiques (adoptée par le conseil d'agglomération en juin 2012), s'est donné comme objectifs de réparer annuellement 4 % des bornes d'incendie et d'en remplacer 1,33 %.

La DGSRE, étant responsable de la mise en place de la gestion des actifs des réseaux d'eau secondaires, doit quant à elle rendre compte de la réalisation de ces activités et également de l'atteinte des objectifs, et ce, pour l'ensemble des arrondissements. Dans les faits, la

DGSRE a préparé, pour la première fois en 2014, un *Bilan des activités sur les réseaux secondaires d'eau potable et d'égouts* à l'intention de la direction du SE et de la Direction générale. Au chapitre de ses réalisations, la DGSRE y présente le nombre de bornes d'incendie inspectées en comparaison avec le nombre d'inspections qui auraient dû être réalisées selon les standards. Bien qu'elle y présente également le nombre de réparations réalisées sur les bornes d'incendie et le nombre de bornes d'incendie remplacées, nous constatons que la DGSRE n'a pas fourni d'information indiquant dans quelle mesure les objectifs, fixés dans la stratégie montréalaise de l'eau et ses objectifs stratégiques, ont été atteints.

Par ailleurs, nous avons constaté que la DGSRE, à titre de responsable des actifs des réseaux secondaires, n'a pas rendu compte de l'état de l'inventaire des bornes d'incendie. Précisons que la Politique des équipements et des infrastructures, approuvée par le conseil municipal et le conseil d'agglomération en 2009, prévoit que les gestionnaires sont tenus de connaître l'inventaire exhaustif ainsi que la qualité et l'usure de l'actif immobilier sous leur responsabilité. Or, les résultats de nos travaux d'audit ont montré que l'application GEA ne permet pas actuellement aux arrondissements ni à la DGSRE de disposer d'un portrait fiable de l'état des bornes d'incendie, de façon à pouvoir en rendre compte. Nous croyons que cette situation aurait dû être divulguée dans le bilan produit par la DGSRE pour informer la direction du SE quant aux mesures de même qu'à l'échéancier prévus pour respecter cette politique. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'un sujet aussi pertinent devrait faire l'objet d'une reddition de comptes, notamment pour démontrer l'amélioration ou la détérioration de l'état de l'inventaire d'une année à l'autre et aussi pour être en mesure de revoir les objectifs fixés.

Finalement, au cours de l'élaboration du schéma 2009-2013 par le SIM, des mesures étaient prévues dans le volet « alimentation en eau », dont celles impliquant la gestion des bornes d'incendie et le portrait des débits et des pressions pour l'ensemble du réseau. Ces mesures concernaient soit le SIM, soit le SE. Précisons que c'est à partir de l'ensemble des mesures et des échéanciers prévus, notamment pour le volet « alimentation en eau », que la Ville a obtenu une attestation de conformité pour le schéma<sup>26</sup>. Depuis l'élaboration du schéma, et pour se conformer à la *Loi sur la sécurité incendie*, le SIM a produit, à l'intention des instances et du ministère de la Sécurité publique, cinq bilans annuels pour rendre compte de l'évolution de la mise en œuvre des mesures prévues. Cependant, dans le cas du volet « alimentation en eau », les bilans des activités sont demeurés muets quant à la mise en œuvre des mesures prévues pour le SE. Il est à noter que c'est seulement en décembre 2013 que le

---

<sup>26</sup> En vertu de l'article 21 de la *Loi sur la sécurité incendie*, le ministre de la Sécurité publique délivre à l'autorité régionale une attestation de conformité ou lui propose les modifications qu'il juge nécessaires pour combler, dans le délai qu'il indique, toute lacune qu'il y a relevée.

SIM a officiellement nommé un responsable pour réaliser les objectifs relatifs à l'eau figurant dans le schéma 2009-2013. Le rôle de ce responsable est d'établir et de maintenir les liaisons nécessaires avec la Direction de l'eau potable et les autres acteurs municipaux chargés de fournir une alimentation en eau adéquate pour la lutte contre les incendies.

Nous croyons qu'une reddition de comptes aurait permis de faire ressortir les problèmes rencontrés et les conséquences du non-respect des échéanciers prévus. Cela aurait favorisé la prise de décision pour que les échéanciers soient respectés ou encore pour revoir l'allocation des ressources.

Puisqu'une révision du prochain schéma est prévue dans la *Loi sur la sécurité incendie*, il serait pertinent pour le SIM d'obtenir du SE un bilan concernant la mise en œuvre des mesures qui y étaient prévues. Cette reddition de comptes permettra d'élaborer un nouveau plan d'action à l'égard de l'ensemble des activités relatives à l'eau, incluant celles portant sur les bornes d'incendie, nécessaires à la protection contre les incendies. Par la suite, nous sommes d'avis que des mécanismes officiels de reddition de comptes entre le SE et le SIM devront être mis en place afin de permettre de fournir à l'administration municipale une information complète lorsqu'il s'agit d'évaluer la mise en œuvre des mesures prévues dans le schéma.

En ce qui concerne particulièrement cette révision du schéma, l'article 29 de la *Loi sur la sécurité incendie* prévoit ce qui suit : « *Le schéma doit, en outre, être révisé au cours de la sixième année qui suit la date de son entrée en vigueur ou de sa dernière attestation de conformité.* »

Considérant que son schéma a été attesté le 17 octobre 2008 par le ministère de la Sécurité publique, qu'il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et qu'il visait une période de cinq ans, soit jusqu'en 2013, le SIM aurait dû procéder à sa révision au cours de l'année 2014 pour se conformer aux dispositions de cet article. Selon des informations obtenues en décembre 2014, le SIM prévoyait procéder à la révision de son schéma en 2015 et une demande officielle visant à reporter l'échéance prévue pour cette révision n'avait pas été adressée au ministère de la Sécurité publique.

Puisque le schéma, une fois approuvé par le ministre de la Sécurité publique, permet à la Ville, dans le cadre d'une compétence d'agglomération, de bénéficier d'une exonération de responsabilité (immunité) en vertu de l'article 47 de la *Loi sur la sécurité incendie*, nous sommes d'avis que le SIM doit prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer, notamment, aux dispositions en entourant la révision. L'approbation d'un schéma révisé par le ministère de la Sécurité publique et les instances municipales permettrait hors de tout

doute raisonnable de maintenir l'immunité de la Ville advenant par exemple qu'un incendie majeur survienne sur son territoire.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le SIM devrait prendre les mesures nécessaires pour réaliser le plus rapidement possible la révision du schéma selon les dispositions prévues dans la *Loi sur la sécurité incendie*, nonobstant le fait que le délai est dépassé. Dans l'intervalle, le SIM devrait informer formellement le ministère de la Sécurité publique de la date à laquelle il prévoit soumettre la révision de son schéma.

#### 4.5.B. Recommandation

**Nous recommandons à la Direction de la gestion stratégique des réseaux d'eau de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes, prévoyant la participation des arrondissements, concernant la gestion des bornes d'incendie, afin d'informer la direction du Service de l'eau ainsi que la Direction générale quant à :**

- la réalisation des activités;
- l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés et les mesures correctives à apporter, en présence d'écarts;
- l'état de l'inventaire.

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*La DGSRE mettra en place des mécanismes de reddition de comptes, prévoyant la participation des arrondissements, concernant la gestion des bornes d'incendie.*

*Ces mécanismes seront définis dans le règlement de délégation de pouvoirs distincts pour les arrondissements concernant les activités d'entretien des réseaux secondaires d'aqueduc et d'égout. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### 4.5.C. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de s'assurer d'obtenir un bilan du Service de l'eau concernant la mise en œuvre des mesures qui étaient prévues dans le *Schéma de couverture de risques en sécurité incendie (2009-2013)*, à l'égard du volet « alimentation en eau », afin de préparer un nouveau plan d'action nécessaire à la protection contre les incendies et de le prendre en compte au moment de la révision du schéma de couverture de risques en sécurité incendie.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Un lien direct est établi entre le SIM et le SE. Une demande a été effectuée afin d'obtenir les coûts du SE se rapportant à la mise en œuvre des actions identifiées*

*dans le schéma. Une coopération est donc en place afin d'obtenir les différents points et les détails permettant d'établir un bilan.*

*Un bilan combiné à une liste des différents items mis en place permettra une meilleure détermination des besoins pour la succession du schéma et son implantation. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### 4.5.D. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de mettre en place des mécanismes de reddition de comptes officiels intégrant les résultats du Service de l'eau concernant la mise en œuvre des mesures prévues dans les prochains schémas de couverture de risques en sécurité incendie afin d'être en mesure d'informer les instances quant à l'ensemble des mesures qui y sont prévues.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Nous avons mis en place un comité composé de plusieurs personnes ayant participé à l'élaboration du schéma initial. Dans ce comité, nous allons aussi inclure les services pour lesquels l'implantation du schéma aura un impact.*

*Une approche en mode de gestion de projet, avec des études, des analyses, des suivis, des comptes rendus et des redditions de comptes sera mise en place.*

*Un plan d'action évolutif pour l'implantation sera créé et utilisé par le SIM au cours des années suivantes. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### 4.5.E. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de prendre les mesures nécessaires pour produire le plus rapidement possible la révision du Schéma de couverture de risques en sécurité incendie afin de se conformer aux dispositions prévues dans la Loi sur la sécurité incendie, nonobstant le fait que le délai est dépassé.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Le SIM va mettre en place un comité composé de plusieurs personnes ayant participé à l'élaboration du schéma initial. Dans ce comité, nous allons aussi inclure les services municipaux sur lesquels l'implantation du schéma aura un impact.*

*Un plan d'action évolutif pour l'implantation de la révision du Schéma de couverture de risques en sécurité incendie sera créé et utilisé par le SIM au cours des années suivantes. (Échéancier prévu : décembre 2015)*

#### 4.5.F. Recommandation

**Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en attendant que la révision du *Schéma de couverture de risques en sécurité incendie* soit complétée, d'informer formellement le ministère de la Sécurité publique de la nouvelle date d'échéance prévue pour lui soumettre cette révision afin que la Ville puisse maintenir hors de tout doute raisonnable l'exonération de responsabilité dont elle bénéficie depuis l'attestation du premier schéma de couverture de risques.**

#### Réponse de l'unité d'affaires :

*Une résolution devra être approuvée par l'agglomération afin de confirmer aux instances la continuité de l'exonération de la responsabilité dont elle bénéficie. (Échéancier prévu : juin 2015)*

## 5. Conclusion générale

La gestion de l'entretien des bornes d'incendie est un des éléments essentiels en matière de protection contre les incendies. Dans le cas où des lacunes liées au fonctionnement des bornes d'incendie et à l'alimentation en eau se concrétiseraient au cours d'incendies, la Ville risquerait d'assumer des conséquences négatives. Ces conséquences pourraient se traduire par un délai d'intervention plus long, par la sécurité des citoyens compromise, par des dommages matériels plus élevés, etc.

La gestion des bornes d'incendie est complexe du fait qu'elle implique une interdépendance entre les différentes responsabilités municipales exercées par le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM), le Service de l'eau (SE), les 19 arrondissements pour le territoire de la Ville et les villes liées.

Parmi les éléments importants permettant au SIM d'assurer l'efficacité de ses interventions, il y a la localisation des bornes d'incendie ainsi que l'identification rapide de celles qui sont hors d'usage et de celles dont le débit est inférieur à 1 500 L/min. Pour restreindre le nombre de bornes d'incendie hors d'usage et assurer le bon fonctionnement des autres, le SIM s'attend à ce que chacune des villes liées, ainsi que la Ville de Montréal, voit à leur inspection, à leur réparation diligente, de même qu'à leur entretien préventif régulier. Or, nos travaux d'audit nous ont permis de constater la présence de lacunes entourant le manque de connaissance de l'état des bornes d'incendie.

Tout d'abord, plusieurs des personnes rencontrées au sein des arrondissements n'étaient pas sensibilisées à l'importance de leur contribution dans le processus de gestion des bornes

d'incendie qui a notamment pour but de fournir une assurance au SIM sur leur bon fonctionnement.

Pour ce qui est de la Ville, le fait que la base de données utilisée par le SIM (RAO) est indépendante de celle du SE et des arrondissements (GEA) exige la mise en place de mesures d'harmonisation pour que l'information soit communiquée entre eux. Lorsque plusieurs intervenants sont concernés, il y a un risque accru d'erreurs, ce que nos travaux d'audit ont d'ailleurs montré. Ajoutons à ce problème l'absence de standards uniformes pour les arrondissements, l'absence de réels objectifs d'entretien, une application corporative (GEA) ne fournissant pas des données en temps réel et ne permettant pas de générer des rapports de gestion facilitant la planification et le suivi de l'entretien, des lacunes entourant les délais de réparation et la qualification du personnel. Il est donc facile de comprendre pourquoi la reddition de comptes n'est que partielle.

Il devient donc difficile pour le SE et les arrondissements de démontrer que l'entretien est réalisé de façon diligente et que le SIM dispose de l'ensemble des données dont il a besoin. Force est de constater que le programme homogène d'inspection et d'entretien des bornes d'incendie qui devait être mis en place en 2010, selon le *Schéma de couverture de risques en sécurité incendie*, ne l'est toujours pas en 2014. Par ailleurs, le portrait global des débits et des pressions pour l'ensemble du réseau ne permet pas encore de circonscrire tous les secteurs problématiques comme il est prévu dans le *Schéma de couverture de risques en sécurité incendie (2009-2013)*.

L'ensemble des problèmes constatés commande que des mesures correctives soient entreprises par chacune des unités d'affaires responsables (SIM, SE et arrondissements) afin que la connaissance de l'état des bornes d'incendie puisse assurer l'efficacité des interventions en matière de protection contre les incendies.





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

# 5

## ANNEXES





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

5.1

**ANNEXE 1**  
**EXTRAITS DE LA**  
**LOI SUR LES CITÉS**  
**ET VILLES**





## 5. Annexes

### 5.1. Annexe 1 – Extraits de la *Loi sur les cités et villes*

LRQ, chapitre C-19  
À jour au 31 décembre 2014

#### **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.

Divulgarion 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.	<p><b>107.7.</b> Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :</p> <p>1° de la municipalité;</p> <p>2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :</p> <p style="margin-left: 40px;">a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;</p> <p style="margin-left: 40px;">b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;</p> <p style="margin-left: 40px;">c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20.</p>
Vérification des affaires et comptes.	<p><b>107.8.</b> La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.</p>
Politiques et objectifs.	<p>Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.</p>
Droit.	<p>Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :</p> <p>1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;</p> <p>2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6.</p>
Personne morale subventionnée.	<p><b>107.9.</b> Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.</p>
Copie au vérificateur général.	<p>Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :</p> <p>1° des états financiers annuels de cette personne morale;</p> <p>2° de son rapport sur ces états;</p> <p>3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.</p>

Documents et renseignements.	<p>Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;</li><li>2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.</li></ol>
Vérification additionnelle.	<p>Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Bénéficiaire d'une aide.	<p><b>107.10.</b> Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.</p>
Documents.	<p>La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.</p>
Renseignements.	<p>Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Régime ou caisse de retraite.	<p><b>107.11.</b> Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>
Enquête sur demande.	<p><b>107.12.</b> Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.</p> <p>2001, c. 25, a. 15.</p>

Rapport annuel.	<p><b>107.13.</b> 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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;</li> <li>2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;</li> <li>3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;</li> <li>4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;</li> <li>5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;</li> <li>6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;</li> <li>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.</li> </ul>
Rapport occasionnel.	<p>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.</p>
Copie du rapport	<p>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.</p> <p>2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21</p>
Rapport sur les états financiers.	<p><b>107.14.</b> 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.</p>
Contenu.	<p>Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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;</li> </ul>

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.

Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

2001, c. 25, a. 15.

Non  
contraignabilité.

**107.16.** Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Immunité.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Action civile  
prohibée.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Recours prohibés.

Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Annulation.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

2001, c. 25, a. 15.

Comité de  
vérification.

**107.17.** Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Comité de vérification de l'agglomération de Montréal.

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.

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.	<p><b>108.4.</b> Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.</p> <p>1984, c. 38, a. 11.</p>
Documents et renseignements.	<p><b>108.4.1.</b> 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.</p> <p>2001, c. 25, a. 22.</p>
Documents.	<p><b>108.4.2.</b> 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.</p> <p>2001, c. 25, a. 22; 2005, c. 28, a. 49.</p>
Inhabilité.	<p><b>108.5.</b> Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;</li><li>2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;</li><li>3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;</li><li>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.</li></ul> <p>1984, c. 38, a. 11; 1996, c. 2, a. 209; 2001, c. 25, a. 23.</p>
Pouvoirs.	<p><b>108.6.</b> 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.</p> <p>1984, c. 38, a. 11; 2001, c. 25, a. 24.</p>

## 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.

## **ANNEXE 2**

### **MEMBRES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AU 31 DÉCEMBRE 2014**





## 5.2. Annexe 2 – Membres du Bureau du vérificateur général au 31 décembre 2014

Personnel cadre	Personnel de soutien
<p><b>Vérificateur général</b> Jacques Bergeron, CPA, CA, MBA, M. Sc.</p> <p><b>Vérificateurs généraux adjoints</b> Robert Duquette, CPA, CA Thuy-Lan Ha, CPA, CA Serge Vaillancourt, FCPA, FCGA</p> <p><b>Chef de mission – Vérification</b> Marie-Ève Lemieux, CPA, CA, CA•EJC, CFF</p>	<p><b>Secrétaire de direction</b> Délia De Sa</p> <p><b>Préposée au soutien administratif</b> Majorie Brillant</p> <p><b>Programmeuse</b> Yolaine Levasseur</p>
Professionnels de l'audit	
<p>François Arbez, CISSP, CISM, CGEIT, CISA Martine Beauregard, CPA, CGA Pascal Bianchi, CPA, CGA Régent Bilodeau, CPA, CGA Johanne Boudreau, BAA Jacques Brisson, CPA, CA, CISA Maryse Brunetta, CPA, CGA Khadija Chaya, CPA, CMA, MBA Christian Élomo, CIA, CRMA, MBA Chérif Ferah, MBA Lucie Gauthier, CPA, CGA</p>	<p>Bernard Goyette, CPA, CGA, CMA Marcelo Guédé, CISM, CRISC Éric Laviolette, CPA, CA Annie Lecompte, CPA, CA, CFE Isabelle Léger, CPA, CA, CISA Chantal L'Heureux, CPA, CGA Alexandre Lucena, CPA, CA Joanne Major, CPA, CA Philippe Pitre, CPA, CGA Pierre Rochon, avocat, MBA</p>



## **ANNEXE 3**

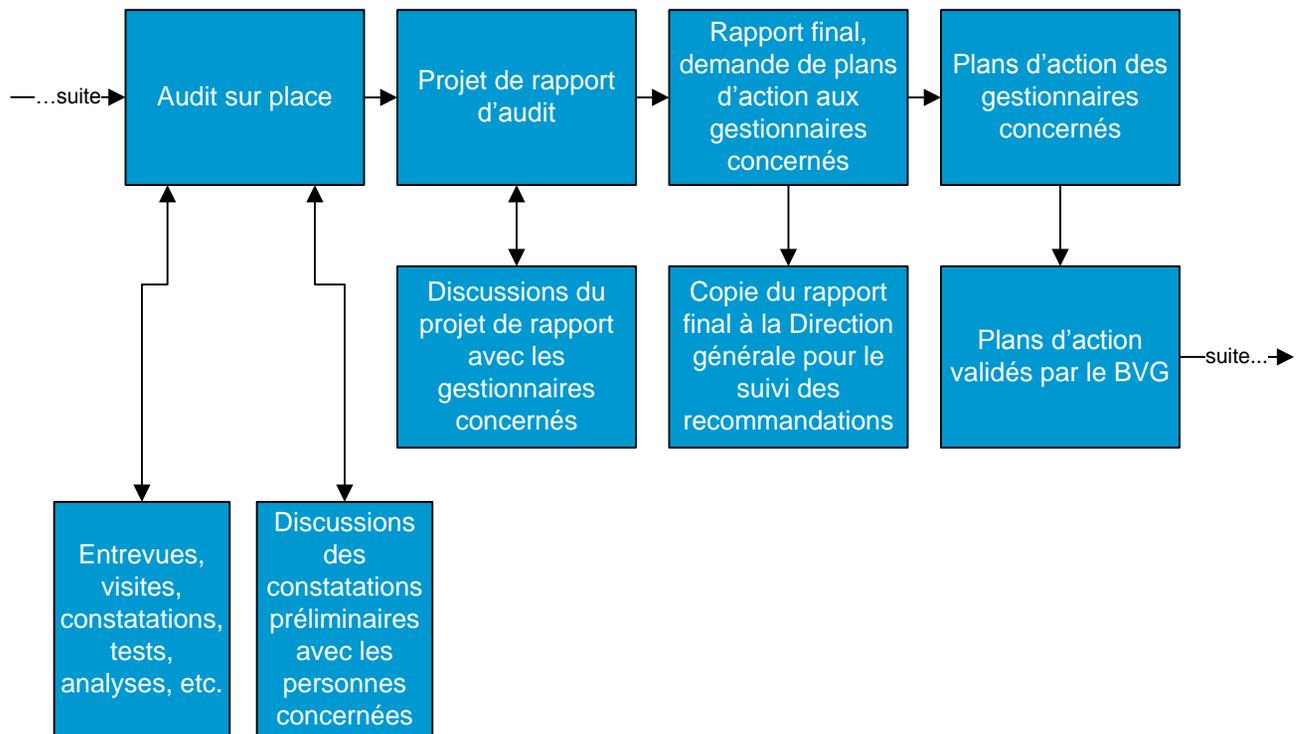
### **DIAGRAMMES DE FLUX D'INFORMATION - AUDIT D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**



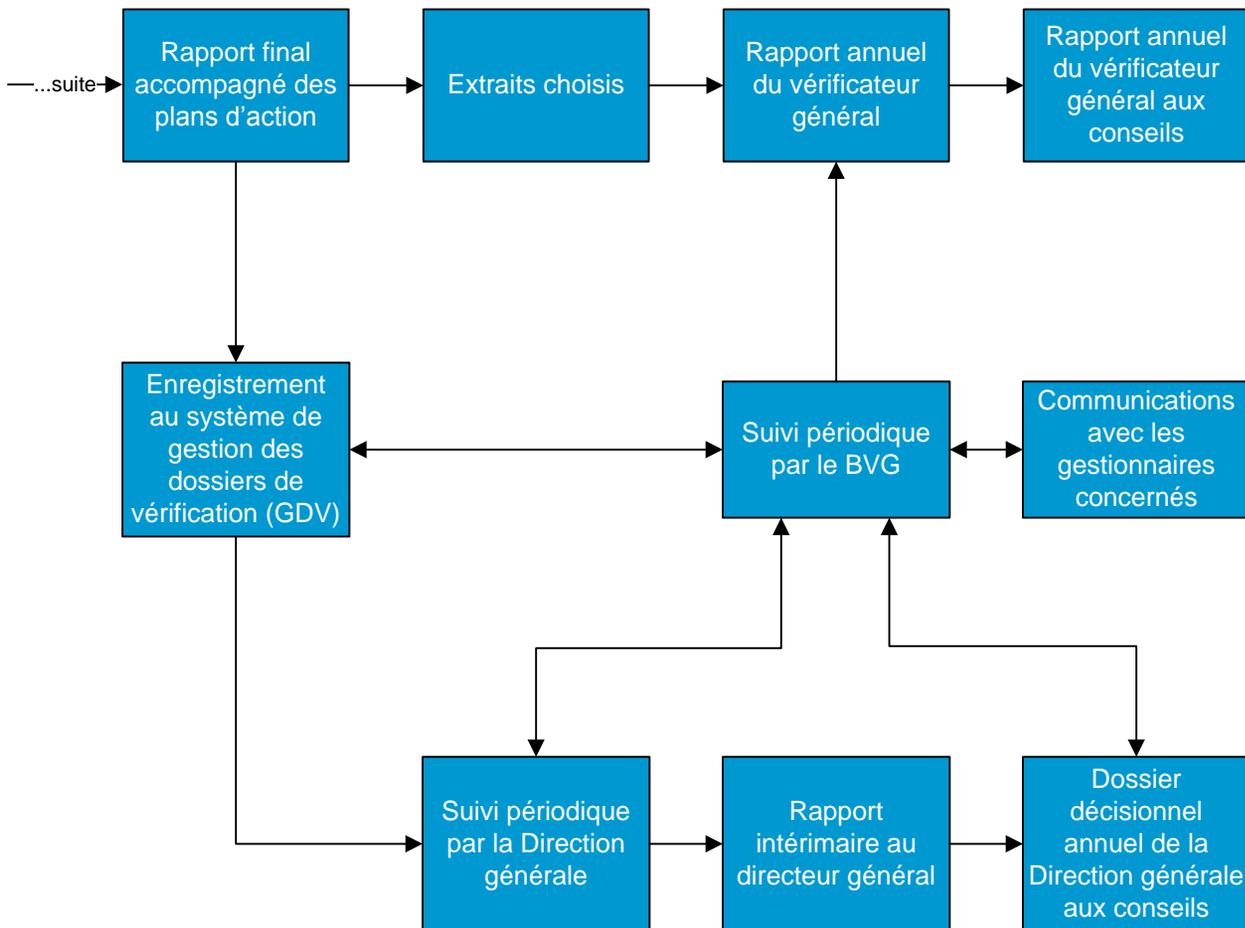




## Audit et rapport



### Rapport annuel et suivis





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

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014

5.4

**ANNEXE 4**  
**RELEVÉ DES COMPTES**  
**DU BUREAU DU**  
**VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**





---

Relevé des comptes  
Bureau du vérificateur général de la  
Ville de Montréal (ci-après appelé  
« Bureau du vérificateur général »)

31 décembre 2014

---

## Rapport de l'auditeur indépendant

À Monsieur le Maire,  
au Président et aux Membres du comité exécutif,  
aux Membres du Conseil de la Ville de Montréal,  
aux Membres du Conseil d'agglomération de Montréal

Conformément aux dispositions de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes* (la « Loi »), nous avons effectué l'audit des comptes relatifs au Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014, qui comprennent un résumé des principales méthodes comptables (appelés ci-après les « informations financières »).

### *Responsabilité de la direction pour les informations financières*

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (la « direction ») est responsable de la préparation des informations financières conformément aux principes de constatation et de mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes méthodes comptables que celles énoncées à la note 2 des états financiers consolidés de la Ville de Montréal, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation des informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

### *Responsabilité de l'auditeur*

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les informations financières, sur la base de notre audit. Nous avons effectué notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les informations financières. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les informations financières comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation des informations financières afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, le cas échéant, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des informations financières.

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

*Opinion*

À notre avis, les informations financières du Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014 ont été préparées, dans tous leurs aspects significatifs, conformément aux principes de constatation et de mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes méthodes comptables que celles énoncées à la note 2 des états financiers consolidés de la Ville de Montréal.

*Deloitte* S.E.N.C.R.L./S.R.L.<sup>1</sup>

Le 27 avril 2015

---

<sup>1</sup> CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A116207

## Relevé des comptes du Bureau du vérificateur général

Exercice terminé le 31 décembre 2014

(en milliers de dollars)

	<b>2014<sup>(1)</sup> Budget</b>	<b>2014 Réalizations</b>	<b>2013 Réalizations</b>
	\$	\$	\$
Rémunération du personnel	<b>4 066</b>	<b>3 919</b>	3 766
Services professionnels, techniques et administratifs	<b>1 444</b>	<b>1 333</b>	1 242
Autres frais d'exploitation	<b>441</b>	<b>423</b>	498
<b>Total</b>	<b>5 951</b>	<b>5 675</b>	5 506

<sup>(1)</sup> Budget approuvé, tel qu'il est modifié, présenté dans le système comptable de la Ville de Montréal pour le Bureau du vérificateur général et approuvé par le comité exécutif de la Ville de Montréal.

Ce relevé des comptes du Bureau du vérificateur général a été préparé conformément aux principes de constatation et mesure des Normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes méthodes comptables que celles énoncées à la note 2 des états financiers consolidés de la Ville de Montréal pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014.



[bvgmtl.ca](http://bvgmtl.ca)