



# 3.2.

## Centre de traitement des matières organiques

Le 20 avril 2021

**RAPPORT ANNUEL 2020**

Bureau du vérificateur général  
de la Ville de Montréal

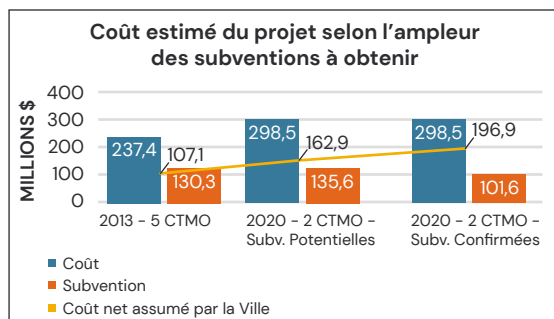
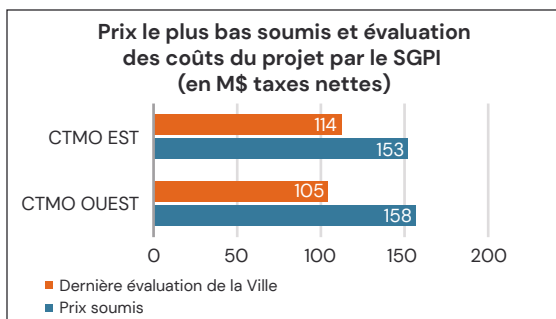


# Centre de traitement des matières organiques

## Mise en contexte

Afin de répondre au Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010-2014 (PDGMR) et de devenir autonome en matière de gestion des matières organiques, la Ville de Montréal (la Ville) a entrepris dès 2006 des études qui l'ont amenée à présenter au comité exécutif (CE) en janvier 2013 un vaste projet pour la construction et la mise en exploitation de cinq Centres de traitement des matières organiques (CTMO) incluant un Centre pilote de prétraitement (CPP). Le projet présenté au CE se chiffrait à environ 237 millions de dollars (M\$) duquel la Ville prévoyait obtenir environ 130 M\$ en subvention des gouvernements fédéral et provincial. Les CTMO devaient être en fonction à la fin 2016 à l'exception d'un CTMO en 2021.

En 2018, l'investissement requis était passé à 589 M\$. En 2019, le CE de la Ville a autorisé l'octroi de deux contrats pour la réalisation des CTMO Ouest et Est pour 298,5 M\$. La décision impliquait de replanifier la réalisation des 2 autres CTMO et du CPP à des dates ultérieures non déterminées. En raison des retards dans le projet, la Ville pourrait ne pas obtenir la totalité des subventions initialement prévues et est dans l'obligation de négocier de nouvelles ententes avec les gouvernements. Ainsi, en 2020, en raison de l'augmentation des coûts du projet et de la réduction des subventions, le coût net prévu du projet pour la Ville devrait se chiffrer entre 162,9 M\$ et 196,9 M\$ et, de ce fait, pourrait être de près de 2 fois ce qui avait été prévu 6 ans plus tôt pour les 5 infrastructures<sup>1</sup>, alors que seulement 2 seront réalisées d'ici la fin de 2021.



## Objectif de l'audit

Notre audit avait pour objectif de s'assurer que la gestion des projets de construction des CTMO s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux et fait l'objet d'un suivi adéquat.

## Résultats

Devant ce constat global de dépassement de coûts et de non-respect du calendrier, qui pourrait avoir une incidence non négligeable sur l'obtention des subventions totales initialement prévues de la part des gouvernements fédéral et provincial, et considérant que le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux n'a pas été entièrement respecté, et que le suivi et les différentes redditions de comptes sont incomplets, nous concluons que le projet de construction des CTMO ne s'est pas effectué en suivant un processus suffisamment rigoureux auquel on devrait s'attendre pour un projet d'une telle complexité et envergure.

<sup>1</sup> En 2013, le coût net du projet pour la Ville pour la construction et l'exploitation de 5 CTMO devait se chiffrer à 107,1 M\$ (237,4 M\$ - 130,3 M\$) selon le meilleur scénario. En 2020, le coût net pour la Ville avec les subventions confirmées devrait atteindre 196,9 M\$ (298,5 M\$ - 101,6 M\$), mais pour 2 CTMO seulement.

# Principaux constats

## Gestion et planification des projets

- Certains éléments du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux permettant la planification des projets n'ont pas été suivis.
- Bien qu'appuyée sur des études et des projections de capacité de collecte des matières organiques dans le temps, force est de constater que la situation envisagée en 2013 était ambitieuse quant au besoin de traitement des matières organiques collectées, puisque moins d'infrastructures sont maintenant requises dans un premier temps pour répondre aux besoins de la population. C'est ainsi que le projet initial, tenant compte des exigences et des contraintes des gouvernements provincial et fédéral en vue d'obtenir les pleines subventions, a limité la capacité de la Ville à avancer certains CTMO alors que d'autres étaient retardés.

## Mécanismes de suivi de l'avancement des projets

- Malgré l'incidence d'ajouter un délai de deux ans sur l'échéancier du projet, le changement de site du CTMO Nord du Complexe environnemental Saint-Michel (CESM) à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles n'a pas fait l'objet d'une présentation aux comités de gouvernance pour obtenir un nouveau mandat d'exécution comme l'exige le Bureau des projets et programmes d'immobilisations.
- Peu de risques ont été identifiés pour ce projet d'envergure et nous n'avons pas eu l'évidence qu'un registre des risques était tenu à jour.

## Reddition de comptes

- Bien qu'il y ait une reddition de comptes qui soit faite au CE dans le cadre du processus d'approbation de projet, elle n'est pas complète et exacte en ce qui a trait à l'information sur les écarts entre l'évaluation des coûts du projet et les soumissions obtenues.
- Pour la décision finale de ne construire que deux CTMO, il n'existe pas d'analyses quantifiées des avantages et inconvénients des différentes options présentées au CE et seule l'option faisant l'objet de la recommandation est présentée dans des termes favorables comparativement aux autres options.

*En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.*

# Liste des sigles

<b>BPPI</b>	Bureau des projets et programmes d'immobilisations	<b>M\$</b>	million de dollars
<b>BVG</b>	Bureau du vérificateur général	<b>PDGMR</b>	<i>Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010-2014</i>
<b>CCGPE</b>	Comité corporatif de gestion des projets d'envergure	<b>PPF</b>	Programme fonctionnel du procédé
<b>CCPE</b>	Comité de coordination des projets d'envergure	<b>PFT</b>	Programme fonctionnel et technique
<b>CE</b>	comité exécutif	<b>PTI</b>	programme triennal d'immobilisations
<b>CESM</b>	Complexe environnemental Saint-Michel	<b>PTMOBC</b>	Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage
<b>CPP</b>	Centre pilote de prétraitement	<b>SE</b>	Service de l'environnement
<b>CTMO</b>	Centre de traitement des matières organiques	<b>SF</b>	Service des finances
<b>DAP</b>	Dossier d'approbation de projet	<b>SGPI</b>	Service de la gestion et de la planification immobilière
<b>LCV</b>	<i>Loi sur les cités et villes</i>		

# Lexique

<b>Biométhanisation :</b>	synonyme de digesteur anaérobie
<b>Compostage :</b>	technologie de dégradation des matières organiques par des microorganismes en présence d'oxygène
<b>Digestat :</b>	fraction organique solide à la sortie d'un digesteur anaérobie
<b>Digesteur anaérobie :</b>	technologie de dégradation des matières organiques par des microorganismes en l'absence d'oxygène



# Table des matières

<b>1. Contexte</b>	<b>85</b>
1.1. Historique de la gestion des matières résiduelles dans l'agglomération de Montréal	85
<b>2. Objectif de l'audit et portée des travaux</b>	<b>96</b>
<b>3. Résultats de l'audit</b>	<b>97</b>
3.1. Gestion et planification des projets de Centres de traitement des matières organiques	97
3.1.1. Respect du cadre de gouvernance des projets d'envergure	97
3.1.2. Planification des projets de Centres de traitement des matières organiques	106
3.2. Mécanismes de suivi de l'avancement des projets	110
3.3. Reddition de comptes	116

<b>4. Conclusion</b>	<b>122</b>
<b>5. Annexes</b>	<b>124</b>
5.1. Objectif et critères d'évaluation	124
5.2. Ligne du temps du projet	125
5.3. Tableau résumant l'attribution des différents contrats aux firmes et entrepreneurs de 2006 à 2019	126





# 1. Contexte

## 1.1. Historique de la gestion des matières résiduelles dans l'agglomération de Montréal

Depuis un peu avant les années 2000, le gouvernement du Québec vise à ce que les matières organiques putrescibles (ci-après les « matières organiques ») ne prennent plus le chemin de l'enfouissement dans une proportion de 60%. Cette cible a vu le jour la première fois dans la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998–2008*. En réponse à cette politique, la Communauté métropolitaine de Montréal adoptait en 2006 son *Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2006–2011*<sup>2</sup>. La Communauté métropolitaine de Montréal reprenait à son tour la cible de 60% de détournement des matières organiques, en se concentrant toutefois sur les unités de 8 logements et moins.

Dès lors, la Ville de Montréal (la Ville) a débuté différentes études afin de se doter, au nom de l'agglomération de Montréal, d'un *Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010–2014* (PDGMR)<sup>3</sup>. Déjà en 2006 et 2007, soit avant l'adoption en 2009 par le conseil d'agglomération du PDGMR, deux études<sup>4</sup> externes produites par la même firme (firme A)<sup>5</sup> recommandaient à la Ville de viser l'autonomie de l'agglomération pour le traitement des matières organiques. Il était suggéré à la Ville de traiter par :

- compostage les résidus alimentaires et les résidus verts collectés ensemble dans l'ouest de l'île<sup>6</sup> dans un nouveau centre de compostage fermé;
- digestion anaérobie (biométhanisation) les résidus alimentaires dans deux nouvelles installations et par compostage dans un centre semi-fermé sur le site du Complexe environnemental Saint-Michel (CESM) des résidus verts collectés séparément dans l'est de l'île.

En 2008, cette même firme (firme A) accompagnait la Ville dans l'étude<sup>7</sup> de planification du volet infrastructures pour les matières organiques de l'agglomération de Montréal (ci-après « l'Agglomération ») en reprenant

<sup>2</sup> Voir la ligne du temps- P1 à l'annexe 5.2. qui schématise dans le temps tous les éléments évoqués dans cette mise en contexte.

<sup>3</sup> À moins d'une note le précisant, le PDGMR dont il est fait référence dans ce rapport est celui couvrant la période 2010–2014.

<sup>4</sup> Lignes du temps- C1 et C2.

<sup>5</sup> Un tableau à l'annexe 5.3. résume l'attribution des différents contrats aux firmes et entrepreneurs de 2006 à 2019.

<sup>6</sup> Si des secteurs avaient été identifiés pour ces centres de traitement, aucun emplacement précis n'avait encore été désigné, à l'exception du site du CESM.

<sup>7</sup> Ligne du temps- C3.

le scénario proposé l'année précédente avec 4 installations (2 digesteurs anaérobies, 1 centre de compostage fermé et un autre semi-fermé). En dollars de 2008, la firme évaluait que la Ville devrait investir 115 millions de dollars (M\$) pour se doter de ces 4 centres, soit 70 M\$ pour les 2 digesteurs anaérobies ensemble, 30 M\$ pour le centre de compostage fermé et 15 M\$ pour un centre semi-fermé<sup>8</sup> au CESM. La firme évaluait de plus que 3 centres pourraient être mis en service sur un horizon de 5 ans.

En novembre 2009, le gouvernement du Québec lançait un programme de subvention<sup>9</sup> destiné notamment aux municipalités afin de les aider financièrement dans la construction d'un centre de compostage et de biométhanisation qui s'inscrivait dans le *Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*. Le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC) couvrait l'équivalent<sup>10,11</sup>:

- des deux tiers (66,7%) des coûts admissibles<sup>12</sup> pour les projets de biométhanisation;
- de la moitié (50%) des coûts admissibles pour les projets de compostage;
- du tiers (33,3%) des coûts d'acquisition des bacs pour la collecte résidentielle des matières organiques;
- du tiers (33,3%) des coûts des études d'avant-projet (plan d'affaires, études de faisabilité, plans et devis).

Le PDGMR, qui a été adopté par le conseil d'agglomération en août 2009<sup>13</sup>, visait à atteindre 60% de détournement des matières organiques dans les 5 premières années et d'atteindre 80% de détournement d'ici la fin des 5 années suivantes<sup>14</sup>. Le PDGMR misait sur l'autonomie sectorielle de l'Agglomération, c'est-à-dire qu'il cherchait, autant se faire que peut, à réduire les exportations de matières résiduelles en dehors du territoire de l'Agglomération. Il reprenait également l'idée du territoire

<sup>8</sup> Le compostage semi-fermé consiste en un prétraitement par compostage en tunnels (système fermé) et puis un traitement en andains retournés (système ouvert).

<sup>9</sup> Ligne du temps- *Sub1*.

<sup>10</sup> Le PTMOBC envisageait que si le gouvernement fédéral participait également au financement d'un projet de compostage ou de biométhanisation, l'aide accordée par le gouvernement du Québec serait ajustée pour que l'aide totale reçue par la municipalité n'excède pas celle envisagée dans le cadre du PTMOBC.

<sup>11</sup> Le PTMOBC envisageait qu'une première tranche de 30% de la subvention soit versée à la suite de l'acceptation du projet par le gouvernement du Québec, de la signature de la convention d'aide financière entre le gouvernement et la Ville et de l'obtention des autorisations requises pour la réalisation du projet, notamment les autorisations environnementales.

<sup>12</sup> Les coûts admissibles incluaient ceux pour l'acquisition et l'installation d'équipements nécessaires pour le traitement, les frais d'immobilisation pour les équipements de raffinage du biogaz produit, les salaires et avantages sociaux associés à la construction des infrastructures requises, mais excluaient notamment les coûts de travaux faits avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les coûts d'achat de terrains, de biens immobiliers connexes, de servitudes et de droits de passage, les frais de financement et les intérêts sur les emprunts, les frais d'exploitation des installations ou des équipements.

<sup>13</sup> Ligne du temps- *P2*.

<sup>14</sup> En 2018, selon le dernier bilan des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal disponible au moment de nos travaux, le taux de récupération des matières organiques était de 26%.

divisé en 2 avec une collecte combinée des résidus verts et alimentaires dans l'ouest de l'île de Montréal et 2 collectes séparées pour les résidus verts et les résidus alimentaires dans l'est de l'île. Le recours aux 4 Centres de traitement des matières organiques (CTMO) identifiés en 2008 faisait partie intégrante du PDGMR<sup>15</sup>. À cela, s'ajoutait un 5<sup>e</sup> centre, soit le Centre pilote de prétraitement (CPP) qui, d'une dimension de 15 à 20 fois inférieure à ce qu'il serait requis pour traiter les ordures ménagères de l'Agglomération, permettrait à la Ville de faire des essais et des tests sur un mécanisme de prétraitement mécanique-biologique en vue éventuellement de se doter d'une usine plus grande et ainsi viser l'autonomie complète pour la gestion des matières résiduelles sur le territoire de l'Agglomération. Le coût total d'immobilisation pour ces 5 infrastructures était alors annoncé à 114 M\$ (valeur de 2008).

En février 2010, le gouvernement du Québec, conjointement avec le gouvernement du Canada, annonçait<sup>16</sup> une contribution maximale de l'ordre de 135,5 M\$<sup>17</sup>, soit 67 M\$ de la part du fédéral et 68,5 M\$ de la part du provincial via le PTMOBC pour la Ville. Cette subvention était globale pour l'ensemble des 5 CTMO envisagés par la Ville, incluant le CPP<sup>18</sup> étant donné qu'une des conditions de la subvention du PTMOBC était de desservir au minimum 70 % des unités d'occupation. Selon le communiqué de presse de l'époque, les coûts totaux pour ces 5 CTMO étaient de l'ordre de 215,5 M\$, soit déjà 100 M\$ de plus que ce qui avait été évalué en 2008.

En 2011 et 2012, la Ville a accordé différents contrats de services professionnels notamment pour réaliser :

- les études préliminaires d'implantation requises pour appuyer le dossier de modification du règlement d'urbanisme applicable à chacun des sites retenus pour l'implantation des CTMO (firme B)<sup>19</sup>;
- l'étude du potentiel des matières organiques dans les institutions, commerces et industries (firme A)<sup>20</sup>;
- l'étude des marchés potentiels pour le compost produit (firme A)<sup>21</sup>;
- les études financières et la rédaction du volet financier du plan d'affaires du projet d'infrastructure de traitement des matières organiques (firme C)<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> Action 5.5 Exploiter les infrastructures de traitement des matières organiques (résidus verts et alimentaires).

<sup>16</sup> Ligne du temps- Sub2.

<sup>17</sup> Il est important de noter que cette subvention couvrait également l'achat des outils de collecte des matières organiques (bacs distribués aux citoyens) pour un montant de 5,2 M\$. Ces derniers ne font toutefois pas partie du projet de construction des CTMO, ce qui peut expliquer des variations dans les montants des subventions dont il est question dans la suite de ce rapport.

<sup>18</sup> Pour des fins de simplification, lorsqu'il est question dans ce rapport des CTMO de manière générale, ceci inclut les quatre CTMO et le CPP.

<sup>19</sup> Ligne du temps- C4.

<sup>20</sup> Ligne du temps- C5.

<sup>21</sup> Ligne du temps- C6.

<sup>22</sup> Ligne du temps- C7.

C'est ainsi qu'en novembre 2012<sup>23</sup>, le Service de l'environnement (SE), agissant à titre de responsable du projet, complète le dossier d'affaires du projet des CTMO. Le tableau 1 présente les CTMO inscrits dans le dossier d'affaires avec les dates envisagées à l'époque pour leur mise en service.

**TABEAU 1**

**CTMO figurant au plan d'affaires de 2012 avec les dates envisagées de mise en service**

Secteur	Technologie	Site	Date de mise en service
Nord	Compostage	CESM (Arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension)	Fin 2016
Sud	Biométhanisation	Arrondissement de LaSalle	2021
Est	Biométhanisation	Montréal-Est	Fin 2016
Ouest	Compostage	Arrondissement de Saint-Laurent	Fin 2016
SO <sup>[a]</sup>	CPP	Montréal-Est	Fin 2016

<sup>[a]</sup> Sans objet, le CPP était envisagé pour tester des technologies de traitement de matières résiduelles et non pas pour desservir un secteur en particulier de l'Agglomération.

Le tableau 2, tiré du dossier d'affaires de novembre 2012, présente l'évaluation des coûts que faisait le SE pour doter la Ville des 5 CTMO. Il est important de rappeler que le PTMOBC ne s'applique pas aux dépenses d'exploitation, mais uniquement à celles sous la rubrique *Immobilisations*. Ainsi, considérant également que le SE envisageait obtenir la totalité des subventions disponibles, ces dernières représenteraient 54,9% des coûts en immobilisation.

<sup>23</sup> Ligne du temps- *DAf1*.

**TABLEAU 2**

**Évaluation financière du projet des CTMO figurant au dossier d'affaires de novembre 2012**

Catégorie de coûts	Coûts (en M\$) <sup>[a]</sup>	Précisions
Immobilisations	237,4 <sup>[b]</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme triennal d'immobilisations (Agglomération).</li> </ul>
Revenus <sup>[c]</sup>	(87,1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vente de compost;</li> <li>Redevance des industries, des commerces et des institutions.</li> </ul>
Dépenses évitées <sup>[c]</sup>	(309,4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consommation du biogaz;</li> <li>Coûts d'enfouissement des matières organiques;</li> <li>Réduction des transports (frais de carburant).</li> </ul>
Exploitation <sup>[c]</sup>	623,6	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget de fonctionnement (arrondissements et villes liées).</li> </ul>
<b>Sous-total</b>	<b>464,5</b>	
Subventions gouvernementales	(130,3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fonds d'infrastructure verte (Fédéral);</li> <li>PTMOBC (Provincial).</li> </ul>
<b>Total net</b>	<b>334,2</b>	

<sup>[a]</sup> Incluant les taxes nettes, les contingences et les provisions pour risques.

<sup>[b]</sup> Incluant notamment une provision de 14,8M\$ pour les acquisitions de terrains pour les CTMO Sud et Ouest, et un ajustement des coûts pour tenir compte de l'inflation.

<sup>[c]</sup> Évaluation faite jusqu'en 2041.

Source: Service des infrastructures, du transport et de l'environnement – Direction de l'environnement, Dossier d'affaires des Centres de traitement des matières organiques de l'agglomération de Montréal, novembre 2012.

En juillet 2012, le gouvernement du Québec révisait le PTMOBC pour en faire une phase II<sup>24</sup>. La phase II du PTMOBC exige que les projets soient complétés et opérationnels au plus tard le 30 septembre 2019. Les pourcentages de couverture des dépenses admissibles demeurent les mêmes dans cette phase II comparativement à la phase I, mais la dépense admissible en elle-même est plafonnée à :

- 125 \$/tonne de boues de station d'épuration à traiter par année par biométhanisation;
- 800 \$/tonne des autres matières organiques à traiter par année par biométhanisation;
- 600 \$/tonne de matières organiques à traiter par année par compostage ouvert;
- 300 \$/tonne de matières organiques à traiter par année par compostage fermé;
- 100 \$/bac résidentiel requis pour la collecte des matières organiques.

La Ville ayant déposé une demande au PTMOBC alors que la phase I était en vigueur n'est pas assujettie à ces plafonds de dépense admissible.

Dans le dossier d'affaires de la fin 2012, puis dans la présentation faite au comité exécutif (CE) de la Ville à la fin janvier 2013<sup>25</sup>, dans le but d'obtenir le mandat d'exécution, le SE présentait les différents modes de gestion des CTMO retenus, soit en mode Conception – Construction – Entretien – Exploitation (ci-après le « CCEE ») où un seul adjudicataire est responsable de l'ensemble du projet et de son exploitation durant une période donnée, ou en mode Conception – Construction puis Entretien – Exploitation (ci-après « CC+EE ») où un adjudicateur est responsable de la conception et de la construction, tandis qu'un autre en assure l'entretien et l'exploitation durant une période donnée. Le tableau 3 présente le mode de gestion pour chaque CTMO.

<sup>24</sup> Ligne du temps- *Sub3*.

<sup>25</sup> Ligne du temps- *DAP1*.

**TABLEAU 3**

**Mode de gestion des différents CTMO**

(Dossier d'affaires de 2012 et présentation au comité exécutif en janvier 2013)

CTMO	Mode de gestion envisagé par le Service de l'environnement
CTMO Est	CCEE <sup>[a]</sup>
CTMO Sud	CCEE
CTMO Nord	CC+EE <sup>[b]</sup>
CTMO Ouest	CCEE
CPP	CC+EE

<sup>[a]</sup> Conception – Construction – Entretien – Exploitation, le tout dans un seul contrat.

<sup>[b]</sup> Conception – Construction dans un premier contrat, puis Entretien – Exploitation dans un deuxième contrat.

Cette présentation des paramètres du dossier d'affaires est obligatoire afin d'obtenir l'autorisation du CE à poursuivre les travaux, qui consistent notamment à octroyer un mandat d'accompagnement pour l'élaboration des cahiers des charges, un mandat pour un économiste de la construction pour faire l'évaluation des coûts de construction, le tout, en vue de lancer les appels d'offres pour la réalisation des différents CTMO.

En avril 2013, un contrat a été accordé à la firme D<sup>26</sup> pour l'obtention de services en économie de la construction dans le cadre du projet des CTMO Est, Ouest et Nord ainsi que pour le CPP. La réalisation de ce mandat était toutefois tributaire des résultats d'un autre mandat accordé également en avril 2013 pour les mêmes centres à la firme B<sup>27</sup> pour la préparation des devis. Cette firme devait produire le Programme fonctionnel du procédé (PFP) qui décrit les exigences en matière de procédés de traitement des matières organiques, et le Programme fonctionnel et technique (PFT) qui décrit les exigences liées au bâtiment (p. ex. la structure, le chauffage, la ventilation, l'électricité, la gestion des eaux) sur lesquels la firme D s'appuierait pour faire l'estimation des coûts des différents CTMO<sup>28</sup>.

Toutefois, la réalisation du PFP a nécessité plus de temps qu'envisagé considérant « *la complexité et l'envergure des projets* » selon un sommaire décisionnel de la Ville, si bien que le SE prévoyait devoir poursuivre les études préliminaires jusqu'en mars 2016 et analyser les soumissions pour la conception et la construction en juillet 2016 plutôt qu'en juillet 2013. La firme B, avec le budget prévu pour son mandat, n'a pas été en mesure de produire le PFT permettant à la firme D de faire l'estimation des

<sup>26</sup> Ligne du temps- C8.

<sup>27</sup> Ligne du temps- C9.

<sup>28</sup> Selon le *Alberta Association of Architects*, le PFT définit le caractère, les services, l'envergure, les fonctions et les besoins en espaces du projet de façon suffisamment détaillée pour aller de l'avant avec la conception ou les approbations.

coûts de construction. Le contrat avec la firme D a donc été résilié en mai 2015<sup>29</sup>. La Ville a néanmoins payé 35,7% de la valeur du contrat à la firme D pour couvrir les travaux qu'elle avait déjà entrepris.

Pendant que la firme B réalisait son mandat, le projet de CTMO Nord au CESM a été relocalisé dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles. Toutefois, le rapport de l'Office de consultation publique de Montréal, en date de février 2015<sup>30</sup> portant sur l'implantation d'un tel CTMO dans cet arrondissement, mentionne que le changement de site est dû à une décision de l'administration de ne plus réaliser le CTMO Nord au CESM. Il y a lieu également de souligner que durant la campagne électorale municipale de 2013, le candidat qui allait devenir maire avait promis de ne pas construire le CTMO Nord au CESM et de trouver un autre site.

En juin 2015, soit le mois suivant la résiliation du contrat avec la firme D, un contrat a été octroyé pour le lancement des appels d'offres du projet d'infrastructures des CTMO<sup>31</sup>. Le mandat consistait notamment à :

- produire et harmoniser les documents d'appels d'offres;
- rédiger le PFT pour les bâtiments et l'aménagement des sites pour chaque CTMO tout en considérant et en respectant le PFP;
- réaliser les plans et devis conceptuels d'implantation pour tous les sites;
- réaliser les plans et devis conceptuels des bâtiments de tous les CTMO;
- fournir à la Ville les paramètres d'estimation pour tous les aspects couverts dans le présent mandat<sup>32</sup>.

C'est la firme E qui a obtenu ce contrat. Il faut toutefois mentionner qu'étant une firme spécialisée en architecture, elle s'est adjoint les services en ingénierie de la firme B, celle-là même qui n'avait pas pu produire le PFT avec le budget estimé par le SE pour la réalisation du mandat.

Il faut également spécifier que bien que la firme E était le plus bas soumissionnaire conforme, son offre, d'une valeur de 1,5 M\$, était 87,2% supérieure à la dernière estimation de la Ville pour ce contrat. Le SE justifie dans le sommaire décisionnel présenté au conseil d'agglomération que les 2/3 du dépassement sont attribuables à une sous-évaluation des ressources professionnelles requises. Le SE avait estimé à 5 400 heures l'effort requis alors que les 2 soumissionnaires estimaient avoir besoin d'environ 8 000 heures. L'autre 1/3 s'expliquerait par une sous-évaluation des besoins en appui aux professionnels durant le processus d'appels d'offres.

<sup>29</sup> Ligne du temps- C10.

<sup>30</sup> Ligne du temps- T1.

<sup>31</sup> Ligne du temps- C11.

<sup>32</sup> Ce livrable correspond à ce que la firme D devait faire et pour lequel la Ville a résilié le contrat en payant néanmoins 35,7% des honoraires de la firme.



Dans le cadre de l'Accord de partenariat avec les municipalités intervenu en 2015<sup>33</sup>, le gouvernement du Québec repoussait au 31 décembre 2022 la date limite pour que tous les projets subventionnés par le PTMOBC soient opérationnels.

De février 2017 à janvier 2019, le SE a présenté aux différentes instances décisionnelles pour les projets d'envergure<sup>34</sup> des mises à jour du dossier d'affaires afin d'obtenir l'autorisation de poursuivre l'exécution des travaux. Le tableau 4 détaille l'évolution des coûts des infrastructures lors de ces présentations au CE.

**TABLEAU 4**

**Évolution des coûts des infrastructures des CTMO présentés au comité exécutif par le Service de l'environnement**

Date de présentation au comité exécutif	Coûts des infrastructures présentés	Justification des écarts par rapport à la présentation précédente <sup>[b]</sup>
30 janvier 2013 (voir la ligne du temps- DAP1)	223 M\$ <sup>[a]</sup>	-----
12 avril 2017 (voir la ligne du temps- DAP2)	344 M\$	+ 23 M\$ pour l'inflation, + 98 M\$ pour des éléments additionnels (terrain, changement de site du CESH, exigences du cahier des charges).
17 octobre 2018 (voir la ligne du temps- DAP3)	589 M\$	+ 13 M\$ pour l'inflation, + 231 M\$ pour ajustement par rapport aux soumissions reçues.
23 janvier 2019 (voir la ligne du temps- DAP4)	331 M\$	Octroi de contrats pour seulement deux CTMO, réhabilitation du site de l'arrondissement de LaSalle et nouvelle planification des trois autres CTMO.

<sup>[a]</sup> Dans la présentation du 30 janvier 2013, les coûts des infrastructures s'élevaient à 237 M\$, dont 14,8 M\$ pour des terrains. Les infrastructures à construire pour leur part s'élevaient à 222,5 M\$. Comme le coût d'acquisition des terrains est ajouté à la présentation de 2017, il a été choisi de ne pas présenter les coûts estimatifs initiaux dans la valeur de 2013 (le SE a procédé de la même manière dans l'historique du projet présenté au CE de 2017).

<sup>[b]</sup> Les valeurs ont été reprises des documents obtenus du SE dans lesquels les valeurs avaient été arrondies. Ainsi, les totaux peuvent ne pas correspondre d'une année à une autre.

Source: SE et Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI), présentation au CE pour une approbation de modification de projet (AMP) le 23 janvier 2019.

<sup>33</sup> Ligne du temps- Sub4.

<sup>34</sup> Le Comité corporatif de gestion des projets d'envergure (CCGPE), le Comité de coordination des projets d'envergure (CCPE) et finalement le CE de la Ville.

Parallèlement à ces présentations au CE, la Ville a lancé de mai à juillet 2017 3 appels d'offres pour retenir des firmes pour la réalisation des 3 CTMO, tous en mode CCEE (rappelons que le choix de réaliser les projets en mode CCEE avait déjà été fait lors de l'élaboration du dossier d'affaires à la fin 2012, un changement de mode pour le CTMO Nord est toutefois observé à la suite de son changement de site), soit ceux du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles)<sup>35</sup>, du CTMO Est (Montréal-Est)<sup>36</sup> et du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent)<sup>37</sup>. Le tableau 5 présente les résultats de l'offre du plus bas soumissionnaire conforme pour les 3 appels d'offres.

**TABLEAU 5**

**Résultats des appels d'offres pour les contrats de CCEE pour trois CTMO (tous les prix incluent les taxes nettes)**

		CTMO Nord	CTMO Est	CTMO Ouest
Nombre de soumissionnaires		1	1	2
Plus bas soumissionnaire conforme		Exploitant A	Exploitant B	Exploitant B
Prix total CCEE	Prix soumis	103,7 M\$	152,6 M\$	158,3 M\$
	Estimé <sup>[a]</sup>	75,5 M\$	113,5 M\$	105,0 M\$
	Écart	37,4 %	34,4 %	50,8 %
Prix pour la conception et la construction (CC)	Prix soumis	84,0 M\$	121,5 M\$	132,7 M\$
	Estimé	56,6 M\$	73,4 M\$	78,2 M\$
	Écart	48,4 %	65,5 %	69,7 %
Prix pour l'entretien et l'exploitation (EE)	Prix soumis	19,7 M\$	31,1 M\$	25,6 M\$
	Estimé	18,9 M\$	40,1 M\$	26,8 M\$
	Écart	4,2 %	-22,3 %	-4,5 %

[a] Dernier estimé réalisé par le SGPI avec une précision de ± 30 % pour les coûts de conception et de construction.

Source: SE et SGPI – Approbation de modifications de projet, 23 janvier 2019.

En août 2017<sup>38</sup>, le gouvernement du Québec a revu, lors d'une mise à jour du cadre normatif du PTMOBC, la date limite pour la mise en œuvre de la deuxième usine de biométhanisation de la Ville, soit le CTMO Sud (arrondissement de LaSalle). La Ville avait alors jusqu'au 30 juin 2026 pour que ce CTMO soit opérationnel, et ce, afin de permettre une coordination optimale entre l'évolution de la performance de la collecte des matières organiques et l'augmentation de la capacité de traitement de ces matières sur le territoire de l'Agglomération. Il fut convenu alors que les 3 autres CTMO et le CPP devaient toujours être opérationnels d'ici au 31 décembre 2022.

<sup>35</sup> Ligne du temps- C12.

<sup>36</sup> Ligne du temps- C13.

<sup>37</sup> Ligne du temps- C14.

<sup>38</sup> Ligne du temps- Sub5.

Finalement, en juin 2018, 1 appel d'offres a été lancé<sup>39</sup> afin de retenir les services d'une firme pour le contrôle de la qualité relié à la mise en œuvre des CTMO. La Ville n'a reçu qu'une seule soumission, de la part de la firme B, celle-là même qui était sous-traitante pour la firme E lors de l'élaboration des plans et devis pour les appels d'offres des contrats de CCEE pour 3 CTMO. Initialement, l'offre de la firme B était de 36,9% supérieure à l'estimation de la Ville. La firme a révisé son offre et l'écart a été réduit à 27,3%. Le SGPI mentionne que cet écart est dû à une sous-estimation du « *temps et [de] l'effort requis afin d'exécuter les projets à caractères industriels* ». En mars 2019, ce contrat d'une valeur de 4,3M\$ sur une période de 5 ans a été octroyé à la firme B<sup>40</sup>.

Suite à la dernière présentation faite au CE en janvier 2019, l'appel d'offres pour le contrat de CCEE pour le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) a été annulé en février 2019<sup>41</sup>, tandis que ceux pour les contrats de CCEE pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) ont été octroyés en février 2019 et en août 2019 respectivement<sup>42</sup>. Le choix d'annuler le contrat du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) était justifié par le SE, en considérant que les quantités de matières organiques collectées en 2018 et 2019 ne justifiaient pas encore d'avoir 3 CTMO en fonction, et le fait que la Ville pouvait maintenir les contrats pour les traitements dans des infrastructures privées.

Finalement, durant la réalisation de nos travaux d'audit, en octobre 2019<sup>43</sup>, la Ville débutait une période de consultation publique afin de recueillir des commentaires en lien avec une version projet de son nouveau *Plan directeur de gestion des matières résiduelles*, pour la période 2020-2025. Il ressort de ce nouveau plan que la Ville n'envisage plus que de construire 2 CTMO d'ici 2025, soit le CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) d'ici 2021 et le CTMO Est (Montréal-Est) d'ici 2022, ce qui est en accord avec ce que le SE a présenté au CE en janvier 2019.

Ainsi, entre la première présentation faite au CE en janvier 2013 pour obtenir la première approbation pour exécuter le mandat, et la dernière présentation que nous avons observée dans le cadre de nos travaux d'audits en janvier 2019, les coûts en investissements ont augmenté de 48,4%, mais pour ne réaliser que 2 des 5 CTMO envisagés et compléter la réhabilitation du site de l'arrondissement de LaSalle. Pour construire les 5 CTMO comme prévu, les coûts en investissement auraient été de 164,1% plus élevés.

<sup>39</sup> Ligne du temps- C15.

<sup>40</sup> Ligne du temps- C16.

<sup>41</sup> Ligne du temps- C17.

<sup>42</sup> Ligne du temps- C18 et C19.

<sup>43</sup> Ligne du temps- P3.

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

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), nous avons réalisé une mission d'audit de performance portant sur les CTMO. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, du *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la gestion des projets de construction des CTMO s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux et fait l'objet d'un suivi adéquat.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à l'annexe 5.1.

Le vérificateur général de la Ville applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* (NCCQ) 1 du *Manuel de CPA Canada – Certification* et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nos travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 30 septembre 2019, mais pour certains aspects, des données antérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de septembre 2019 à février 2020. Nous avons également tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en avril 2021.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès des unités d'affaires suivantes :

- SE – Direction de la gestion des matières résiduelles – Division soutien technique et infrastructure CESM;
- SGPI – Direction de la gestion de projets immobiliers – Division des projets industriels.

À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, aux gestionnaires concernés au sein du SE et du SGPI. Par la suite, le rapport final a été transmis à la direction de chacune des unités d'affaires concernées pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, ainsi qu'à la Direction générale, à la direction générale adjointe à la qualité de vie et à la direction générale adjointe aux services institutionnels.

## 3. Résultats de l'audit

### 3.1. Gestion et planification des projets de Centres de traitement des matières organiques

#### 3.1.1. Respect du cadre de gouvernance des projets d'envergure

En avril 2010, la Ville s'est dotée d'un *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* (ci-après le « Cadre de gouvernance »). Ce dernier s'appuie sur les meilleures pratiques de gestion. Il s'appliquait initialement pour des projets notamment de gestion d'actifs municipaux nécessitant des investissements de 10M\$ et plus. Il a été revu à quelques reprises, dont un rehaussement des projets visés pour des investissements de plus de 50M\$ ou des investissements annuels de plus de 10M\$. Avec des investissements annoncés dans le PDGMR de 114 M\$ pour les 5 CTMO, et approuvés par le conseil d'agglomération en août 2009, ce projet est donc visé par le Cadre de gouvernance. Le respect du Cadre de gouvernance a pour objectif :

- de clarifier le processus de prise de décision et d'établissement des priorités;
- d'accroître le contrôle de la Ville sur les décisions stratégiques concernant les projets et les programmes;
- d'assurer un niveau de collégialité suffisant pour que les décisions soient prises dans le meilleur intérêt de la Ville et des citoyens;
- d'assurer un partage d'information pour permettre le suivi commun des projets et des programmes;
- d'assurer l'efficacité, l'intégrité, la rigueur et la cohérence des actions municipales.

Le cycle de vie d'un projet d'envergure se divise en 5 phases, soit 1) la justification; 2) le démarrage; 3) la planification; 4) l'exécution; et finalement 5) la clôture. Le projet des CTMO ayant été envisagé d'être réalisé en mode Conception – Construction – Entretien – Exploitation, la phase d'exécution est supportée par l'entrepreneur-exploitant. Le tableau 6 présente la phase courante des différents CTMO en date du 4 septembre 2019 selon le Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI). Les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) sont en phase d'exécution depuis que le SE a obtenu l'autorisation d'exécution du CE en janvier 2013. Dans les faits, les autorisations d'exécution avaient été obtenues à cette date pour tous les CTMO, mais, considérant les différentes modifications ayant eu lieu depuis, les nouvelles présentations faites au CE en 2017, 2018 et 2019, et la décision d'annuler l'appel d'offres pour la réalisation en CCEE du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles), ce CTMO ainsi que le CTMO Sud (arrondissement de LaSalle) et le CPP de Montréal-Est ont reculé dans le cycle de vie du projet à l'étape de planification.

**TABLEAU 6**

**Phase courante de la gestion de projet des différents CTMO envisagés par le Service de l’environnement**

CTMO	Phase courante <sup>[a]</sup>	Depuis	Date de fin du projet d’envergure
CTMO Ouest – Arrondissement de Saint-Laurent	Exécution	Janvier 2013	2021
CTMO Nord – Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles	Planification	Janvier 2019	ND <sup>[b]</sup>
CTMO Sud – Arrondissement de LaSalle	Planification	Janvier 2019	ND
CTMO Est – Montréal-Est	Exécution	Janvier 2013	2021
CPP Montréal-Est	Planification	Janvier 2019	ND

<sup>[a]</sup> Information obtenue en date du 4 septembre 2019 et toujours valide au moment d’émettre le rapport.

<sup>[b]</sup> Non déterminée.

Source: BPPI.

Pour passer d’une phase à une autre, le Service responsable du projet doit déposer, ou mettre à jour, un Dossier d’approbation de projet (DAP) à deux instances différentes successivement :

- Comité corporatif de gestion des projets d’envergure (CCGPE)<sup>44</sup>;
- Comité de coordination des projets d’envergure (CCPE)<sup>45</sup>.

Le CCGPE n’a qu’un pouvoir de recommandation du projet d’envergure au CCPE. Ce dernier, pour sa part, a un pouvoir d’autorisation pour le passage à la phase suivante à l’exception du passage de la phase de planification à la phase d’exécution. Dans un tel cas, le CCPE recommande le passage du projet d’envergure au CE qui lui donne le mandat d’exécution du projet.

<sup>44</sup> Le CCGPE est composé du Directeur général, de tous les directeurs généraux adjoints, du directeur des finances, et du directeur du BPPI.

<sup>45</sup> Le CCPE est composé du Directeur général, du directeur général adjoint des Services institutionnels, du directeur du BPPI et de huit élus.

Conformément au Cadre de gouvernance, le SE est le Service requérant tandis que le SGPI est l'exécutant dans le cadre de ce projet d'envergure. Ceci signifie pour le SE et pour la personne qui est désignée dans ce service comme étant le chef de projet, qu'il est responsable de la réalisation de toutes les phases du projet, qu'il agit comme interlocuteur principal de la Ville autant à l'interne qu'à l'externe, et qu'il est imputable de la gestion du projet dans le respect des engagements convenus et des règles ainsi que dans le respect des politiques de la Ville.

Le Cadre de gouvernance contient sept règles de fonctionnement, soit :

- le dossier d'affaires aux points de passage;
- l'estimation des coûts;
- les aspects financiers;
- les aspects de concertation, d'affaires publiques et de communications;
- les stratégies et règles d'approvisionnement;
- la réalisation et gestion de contrats;
- les audits des systèmes de gestion.

Pour ce qui est des règles de fonctionnement portant sur le dossier d'affaires aux points de passage et sur les aspects de concertation, d'affaires publiques et de communications, nous avons eu l'évidence que le SE se conforme aux exigences du Cadre de gouvernance, à l'exception de la présentation d'un dossier d'affaires modifié lors d'un changement majeur, dont le point est abordé plus loin dans ce rapport. Pour ce qui est de la règle de fonctionnement portant sur les audits de systèmes de gestion, il s'agit d'une responsabilité qui n'incombe pas aux unités d'affaires auditées, nous ne l'avons pas prise en considération. Pour toutes les autres règles de fonctionnement, nous faisons les constats suivants.

### **Règle de fonctionnement relativement à l'estimation des coûts**

Sur la base des éléments probants que nous avons obtenus des différents services audités, la règle portant sur l'estimation des coûts dans le Cadre de gouvernance n'est pas respectée. Cette dernière stipule que « *des estimations de contrôle sont effectuées par des tiers distincts de ceux qui ont préparé les appels d'offres et les estimations détaillées des coûts, afin de valider les prix des soumissionnaires* ». Or, dans le cas des appels d'offres pour la réalisation en CCEE des CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est), bien que les estimations des coûts aient initialement été faites par la firme E, le SGPI considérait que les dimensions utilisées pour les estimations ne correspondaient pas « *à une vision optimisée du programme d'usage* » et que « *certaines exigences techniques particulières prévues au PFT ont été appliquées indifféremment des besoins spécifiques à chaque secteur de l'usine* », si bien que ce service a refait l'évaluation des coûts à la fin 2016, soit avant le lancement des appels d'offres de mai à juillet 2017. Nous avons eu l'évidence que le SGPI a réévalué par la suite à au moins une reprise l'estimation des coûts pour le CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) en mai et en juin 2018 respectivement. Par la suite,

c'est encore le SGPI qui a évalué les justifications pour les écarts entre l'estimation de la Ville et le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme. Cette façon de procéder ne respecte pas une des règles de fonctionnement du Cadre de gouvernance pour les projets d'envergure et ne permet pas d'avoir une évaluation juste et indépendante de prix du soumissionnaire par rapport à ce que la Ville prévoyait pour réaliser ce projet.

### **Règle de fonctionnement relativement aux aspects financiers**

Selon le SE, le Service des finances (SF) a été impliqué dès le début du projet, notamment lors de la réalisation du dossier d'affaires en 2012, durant l'étude de marché faite par la firme C, dans le processus d'évaluation du mode de gestion de projet (l'évaluation de la pertinence de faire un CCEE), et dans le financement au programme triennal d'immobilisations (PTI). Selon le Cadre de gouvernance, le SF doit notamment valider les modèles d'analyse financière et proposer des stratégies d'optimisation liées au financement des projets et à leur incidence budgétaire. Bien que le SF ait collaboré avec SE jusqu'en 2019, notamment en fournissant des taux d'intérêt et d'indexation à utiliser pour les analyses financières concernant les emprunts au PTI, les évidences obtenues ne permettent toutefois pas d'affirmer que le SF ait participé à une dernière analyse financière du projet et à un examen des différentes stratégies d'optimisation du financement du projet avant que le SE ne le présente au CE. Considérant que la mission du SF est notamment de réaliser des activités de conseil stratégique dans le domaine financier selon les meilleures pratiques de gouvernance, de gestion et de contrôle, que le mandat d'exécution que souhaitait obtenir le SE auprès du CE pour ce projet est sensiblement différent de celui présenté en 2013, qu'il y avait un enjeu relativement à l'obtention de la pleine subvention, et qu'il s'agit d'un projet de 298,5 M\$, le SE aurait dû selon nous, s'assurer que le SF participe à la dernière validation du modèle d'analyse financière et l'examen des stratégies d'optimisation liées au financement de ce projet.

### **Règle de fonctionnement relativement aux stratégies et aux règles d'approvisionnement**

Nous avons relevé des lacunes dans le respect des règles d'approvisionnement qui sont à la base d'une autre règle de fonctionnement du Cadre de gouvernance. En effet, la LCV mentionne que le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000\$ ou plus doit avoir fait l'objet d'une estimation par la Ville avant l'ouverture des soumissions<sup>46</sup>. Si la Ville a produit des estimations de coûts avant les appels d'offres, nous avons observé qu'elle a continué à modifier ses estimations après l'ouverture des propositions techniques (enveloppe no 1) des soumissions<sup>47</sup>, afin notamment de prendre en compte les modifications budgétaires occasionnées

<sup>46</sup> LCV, RLRQ, c.19, art. 477.4.

<sup>47</sup> Le texte de loi ne fait pas de distinction dans les cas où le mode d'adjudication est à 2 enveloppes (technique et prix) et pour lesquels les enveloppes sont ouvertes à des dates différentes.



par des addendas<sup>48</sup>. En effet, dans le cas du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent), l'appel d'offres se terminait le 15 mai 2018 et l'ouverture de la proposition technique (enveloppe no 1) des soumissions reçues a également eu lieu cette journée-là. L'estimation du SGPI utilisée pour analyser les offres reçues date du 29 mai 2018, soit après la réception des offres. Pour le CTMO Est (Montréal-Est), l'appel d'offres s'est terminé le 19 juin 2018 et l'ouverture de la proposition technique des soumissions a eu lieu la même journée. Le document élaboré par le SGPI pour l'estimation du coût du projet, considérée comme étant la dernière estimation de la Ville est daté du 28 juin 2018, soit après l'ouverture de la proposition technique des soumissions. Cette façon de faire peut donner apparence d'une non-conformité à la LCV<sup>49</sup>. Bien que les documents d'estimations puissent avoir subi des modifications après la date d'ouverture des soumissions, nous avons tout de même été en mesure de valider que l'ouverture des enveloppes de prix (enveloppe no 2) a eu lieu à une date ultérieure, soit le 11 juin 2018 pour le CTMO Ouest, et le 16 juillet 2018 pour le CTMO Est.

Afin de déterminer le mode de sollicitation du marché le plus approprié, le SE s'était penché sur la question en 2011 et avait consulté le Service des affaires juridiques de la Ville à cet effet qui ne recommandait pas de procéder en deux étapes, soit par une qualification puis un appel de proposition, mais plutôt d'emprunter « le chemin le plus sûr et le plus rapide »<sup>50</sup>, soit un processus en une seule étape. Par la suite, un sondage de marché produit en 2012 par la firme C pour le SE concluait qu'il serait pertinent pour la Ville de clarifier des aspects de la stratégie d'approvisionnement, dont notamment le découpage de l'approvisionnement en appel de qualification et en appel de projet. Or, le 16 juin 2017, soit avant le début des appels d'offres, la *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*<sup>51</sup> a été modifiée à la suite de l'adoption de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*<sup>52</sup>, permettant le recours à un processus de demande de soumissions avec discussion pour des contrats d'assurance, de services, de travaux de construction ou d'approvisionnement. Une telle stratégie d'approvisionnement présente l'avantage de « préciser le projet sur le plan technique ou financier et [de] permettre [aux soumissionnaires] de soumettre une soumission finale afin de tenir compte du résultat des discussions »<sup>53</sup>. En contrepartie, s'il s'agit d'une démarche pouvant rebuter certains soumissionnaires potentiels en raison d'un effort plus important de leur part sans garantie de remporter le contrat, la loi permet, sur approbation

<sup>48</sup> Considérant le dernier addenda pour le CTMO Ouest a été publié le 20 avril 2018, et que l'appel d'offres se terminait le 15 mai 2018, et que pour le CTMO Est le dernier addenda a été publié le 25 mai 2018 et que l'appel d'offres se terminait le 19 juin 2018, la Ville aurait eu le temps de réviser ses estimations en fonction des addendas publiés.

<sup>49</sup> La loi ne précise pas si l'estimation doit être finalisé avant l'ouverture de la proposition technique (enveloppe no 1) ou de l'ouverture de la proposition de prix (enveloppe no 2).

<sup>50</sup> Communication entre le Service des affaires juridiques et le SE le 12 août 2011.

<sup>51</sup> *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 112.0.0.1.

<sup>52</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, 2017, Chapitre 13.

<sup>53</sup> *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 112.0.0.1.

préliminaire du ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, que la Ville compense chaque soumissionnaire pour le travail effectué dans le cadre des discussions<sup>54</sup>.

Étant donné la recommandation faite en 2012 par la firme C d'examiner d'autres avenues pour une stratégie d'appel d'offres et l'ouverture de la réglementation à une soumission avec discussion, et que l'avis du Service des affaires juridiques ne portait pas sur ce type d'appel d'offres, nous considérons que le SGPI aurait dû analyser la pertinence de faire un tel appel d'offres qui aurait pu attirer davantage de soumissionnaires et qui aurait permis également de recevoir des offres plus en lien direct avec le besoin de la Ville pour les CTMO visés. Considérant que ce changement réglementaire a eu lieu avant la publication de l'appel d'offres pour le CTMO Est (Montréal-Est) (29 juin 2017) et la publication de l'appel d'offres pour le CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) (18 juillet 2017), cette approche de demande de soumissions avec discussion aurait pu être applicable pour ces CTMO.

### **Règle de fonctionnement portant sur la réalisation et la gestion de contrats**

Pour cette règle de fonctionnement, le Cadre de gouvernance mentionne qu'il faut prendre en considération, tout au long du projet, notamment le partage de responsabilités, la gestion et le suivi des modifications et la vérification des travaux réalisés et des coûts réels aux fins de paiement. Nous avons observé qu'à la suite de l'octroi de contrat à la firme B pour préparer en 2013 les PFP et PFT, pour tous les appels d'offres faits à une étape ou une autre du processus menant à la construction des CTMO, les soumissions obtenues par la Ville étaient supérieures aux dernières estimations (voir le tableau 7).

Plus spécifiquement, nous nous sommes questionnés sur les raisons pouvant justifier un écart de près du double (87,2 %) et si le principe de cette règle de fonctionnement du Cadre de gouvernance a été suivi. Cet appel d'offres<sup>55</sup>, remporté par la firme E avec la firme B en sous-traitance, portait sur des services professionnels en architecture et génie pour le lancement des appels d'offres du projet d'infrastructures de traitement des matières organiques. Le devis technique a été élaboré par le SE, tout comme l'estimation des coûts. Or, les services visés par cet appel d'offres sont (liste non exhaustive):

- de rédiger des PFT pour les bâtiments et l'aménagement des sites pour chacun des CTMO selon le format et le contenu usuel des PFT tout en considérant le PFP;
- d'identifier les critères d'intégration urbaine et architecturale de chaque CTMO;
- de réaliser l'évaluation d'un bâtiment existant sur le site du CTMO de l'arrondissement de Saint-Laurent et réaliser une analyse de la configuration du chemin d'accès;

<sup>54</sup> Id.

<sup>55</sup> Ligne du temps- C11.

- d'identifier sur le site du CTMO de l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles les points de branchement et calculer les capacités des services;
- de réaliser les plans et devis conceptuels des bâtiments de tous les CTMO.

Il nous apparaît surprenant de voir que c'est le SE qui a élaboré ce devis technique et qui a fait l'estimation des coûts avant le lancement de l'appel d'offres. Nous nous serions attendus à ce que ce soit le SGPI qui soit responsable de ces activités en vue de la publication de cet appel d'offres. Notre questionnement est d'autant plus grand lorsque l'on consulte le sommaire décisionnel présenté au conseil d'agglomération pour autoriser néanmoins l'octroi du contrat. Selon ce qui y figure, l'écart total entre la soumission et son estimation est de 700 772\$, dont les 2/3 sont justifiés du fait que le SE avait évalué à 5 400 heures l'effort requis et que les 2 soumissions retenues évaluaient à 8 000 heures le temps nécessaire pour réaliser le mandat. Les écarts les plus importants en matière d'heures estimées étaient pour les plans concepts des bâtiments et pour les PFT des bâtiments. Il nous semble que le partage des responsabilités dans ce qui a amené à la réalisation de ce contrat a été déficient. De plus, bien que le SE soit le requérant dans ce projet global de CTMO, le SGPI, à titre d'exécutant, peut prendre la responsabilité de préparer les appels d'offres toujours en collaboration avec le Service de l'approvisionnement. Le Cadre de gouvernance mentionne que lorsqu'il y a des équipes multidisciplinaires provenant de différents services municipaux, les services « *assument pleinement leur leadership et leur responsabilité dans leur domaine* ». Les 3 autres appels d'offres figurant au tableau 7 ont été préparés et le coût des services estimé par le SGPI.

**TABLEAU 7**

**Écart entre le prix de la plus basse soumission conforme et l'estimation de la Ville de Montréal**

Nature du service recherché	Identifiant sur la ligne du temps à l'annexe 5.2.	Plus bas soumissionnaire conforme	Écart soumission / estimation de la Ville
Contrat pour le lancement des appels d'offres	C11	Firme E, avec la firme B en sous-traitance	+ 87,2%
Contrat en CCEE pour CTMO de Montréal-Est	C13	Exploitant B	+ 34,3% <sup>[a,b]</sup>
Contrat en CCEE pour CTMO de l'arrondissement de Saint-Laurent	C14	Exploitant B	+ 51,2% <sup>[a]</sup>
Contrat de contrôle de la qualité relié à la mise en œuvre des CTMO	C15	Firme B	+ 36,9% <sup>[c]</sup>

<sup>[a]</sup> L'écart est celui avant que le SGPI revoie son estimation pour l'ajuster en fonction des paramètres et particularités de la plus basse soumission conforme.

<sup>[b]</sup> N'ayant reçu qu'une seule soumission pour le CTMO Est, la Ville a également négocié avec le soumissionnaire pour qu'il revoie son prix. En fin de compte, l'écart entre le prix révisé et la dernière estimation de la Ville était de 31%.

<sup>[c]</sup> L'écart est celui avant que des négociations n'aient lieu avec le soumissionnaire, menant à une révision du prix soumis et réduisant l'écart alors à 27,3% par rapport à l'estimation de la Ville.

### 3.1.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer, pour les futurs Centres de traitement des matières organiques, dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, que l'estimation de contrôle des prix des soumissionnaires dans un appel d'offres est faite par des tiers distincts de ceux qui ont préparé les appels d'offres et les estimations détaillées de coûts, et ce, afin de se conformer au Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux.

### 3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer que les modèles financiers utilisés pour estimer les coûts de réalisation pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, ainsi que les hypothèses qui les appuient, sont validés par le Service des finances.

### 3.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de s'assurer que le dernier estimé des coûts de réalisation pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait est réalisé avant la date d'ouverture des soumissions, et ce, afin de se conformer à la *Loi sur les cités et villes*.

### 3.1.1.D. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement, pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, de déléguer les travaux de préparation des devis techniques et les estimations des coûts à la bonne unité d'affaires selon son expertise et de s'assurer du respect du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux.

### 3.1.2. Planification des projets de Centres de traitement des matières organiques

Dès 2008<sup>56</sup>, le projet de traitement des matières organiques sur le territoire de Montréal était vu comme un seul projet composé de 4 CTMO (l'idée du CPP a été ajoutée par la suite). Le dossier d'affaires élaboré en 2012 présentait également le projet comme un tout en y incluant le CPP. Il y a une certaine logique à aborder ces CTMO dans un contexte de projet intégré, notamment en raison des interactions qu'ils peuvent avoir entre eux. En effet, le centre de compostage du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) en plus de traiter les résidus verts et alimentaires du secteur, doit également traiter une partie du digestat<sup>57</sup> produit par le CTMO Sud (arrondissement de LaSalle). Le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) quant à lui, traitera par compostage une partie du digestat du CTMO Sud et la totalité de celui du CTMO Est (Montréal-Est). Selon le cadre normatif du PTMOBC du gouvernement du Québec, le 2<sup>e</sup> versement du financement qui représente 50% du total de la subvention est versé « dans les 90 jours suivant la réception [...] d'une preuve selon laquelle l'installation a été mise en exploitation ». Le 3<sup>e</sup> et dernier versement (20% de la subvention) est quant à lui versé si au minimum 70% des unités d'occupation résidentielles sur le territoire de la Ville sont desservies par un service de collecte des matières organiques dans les 5 années suivant la mise en exploitation des installations. De plus, le gouvernement fédéral exige que l'approbation fédérale de principe du projet soit obtenue avant toute construction et octroi de contrat pour la construction des CTMO. Cette approbation a été obtenue le 10 mars 2017 à la suite de la finalisation du dossier du site du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles). Aussi, selon la dernière version de ce cadre normatif, datant du mois d'août 2017, la Ville devra également s'assurer que le CPP et les CTMO, à l'exception du CTMO Sud (arrondissement de LaSalle) soient en opération d'ici la fin 2022. Pour le CTMO Sud, la date fixée par le gouvernement pour la mise en opération est le 30 juin 2026. L'obtention de la pleine subvention des 2 paliers de gouvernement est donc tributaire, de par la nature même des exigences du PTMOBC et du gouvernement fédéral, de la réalisation de l'ensemble du projet intégré et non pas spécifique à la réalisation de chaque CTMO. Toutefois, il faut attendre la présentation du SE au CE d'octobre 2018 pour que la notion de risque de ne pas obtenir la pleine subvention pour les CTMO de la phase 1<sup>58</sup> en raison de délais de construction soit évoquée<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Ligne du temps- C3.

<sup>57</sup> Produit issu de la digestion anaérobie des matières organiques qui, la plupart du temps, doit subir un traitement complémentaire par compostage ou autre pour être considéré comme biologiquement stable et hygiénisé.

<sup>58</sup> CTMO Ouest (Saint-Laurent), Est (Montréal-Est), Nord (Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) et le CPP de Montréal-Est.

<sup>59</sup> Dans le dossier d'affaires élaboré en 2012, il est question du risque de ne pas obtenir la subvention fédérale en raison du court délai pour obtenir la subvention et d'une correspondance que la Ville aurait reçue du gouvernement du Québec qui partageait la même inquiétude que le gouvernement fédéral.

Au début 2019, le CE avait accepté la recommandation du CCPE, sous présentation des faits par le SE, que seuls les CTMO Ouest et Est (arrondissement de Saint-Laurent et Montréal-Est) soient construits d'ici la fin 2021 et que tous les autres CTMO incluant le CPP soient replanifiés. Le mandat d'exécution confié au SE comportait également la tâche de négocier avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour « maximiser le montant de la subvention du PTMOBC »<sup>60</sup>. Si la présentation de janvier 2019 faite au CE pour obtenir ce mandat d'exécution mentionne qu'il faille négocier avec ce ministère, il faut consulter la 25<sup>e</sup> et dernière page des annexes de la présentation pour mesurer les impacts possibles selon le SE de ne mettre en service que 2 CTMO d'ici la fin 2021. Il considère que les subventions à obtenir pourraient n'être que de 43,7M\$ à 65M\$ comparativement à la pleine subvention de 130,3M\$ initialement prévue. Le risque de ne pas obtenir la pleine subvention de la part des gouvernements fédéral et provincial aurait dû, selon nous, être présenté de manière beaucoup plus explicite aux élus.

Au moment de nos travaux, soit près d'un an après que le CE ait mandaté le SE de négocier avec le gouvernement du Québec pour maximiser l'obtention des subventions, le SE n'a pas été en mesure de nous présenter de document ou de compte rendu de réunion avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour démontrer l'avancement des discussions et baliser cette plage de subventions que la Ville pourrait recevoir<sup>61</sup>.

Le tableau 8 présente l'évolution du nombre de CTMO envisagés par la Ville et du coût net pour leur réalisation en fonction des subventions attendues en date de l'obtention du mandat d'exécution en 2013, lors de l'autorisation par les élus de construire les CTMO Ouest et Est en 2019 et finalement en 2020, à la suite de nos travaux d'audit avec les évidences additionnelles obtenues du SE. Ainsi, entre 2013 et 2020, sur les 5 CTMO prévus, seulement 2 seraient réalisés, pour un coût net pour la Ville de près du double<sup>62</sup>, de ce qui avait été initialement prévu pour faire les 5 CTMO.

<sup>60</sup> Cette négociation avec le gouvernement du Québec concernait également la portion de la subvention fédérale comme la Ville n'interagit qu'avec le gouvernement provincial et ce dernier avec le gouvernement fédéral.

<sup>61</sup> Suite à nos travaux, le SE a porté à notre attention des évidences obtenues en février 2020, d'un engagement du gouvernement du Québec à verser une subvention à la Ville, totalisant 101,6 M\$ pour la construction et l'exploitation des CTMO de Saint-Laurent et Montréal-Est, montant qui correspondait à la totalité de la subvention prévue par Québec pour l'ensemble du projet (68,5 M\$) et à 33,1 M\$ sur les 67,1 M\$ que le gouvernement fédéral prévoyait pour les 5 CTMO. Le gouvernement du Québec mentionnait avoir demandé au gouvernement fédéral de revoir cette coupure et d'accorder également la pleine subvention, mais qu'aucune décision en ce sens n'avait encore été obtenue.

<sup>62</sup> En 2013, le coût net du projet pour la Ville pour la construction et l'exploitation de 5 CTMO devait se chiffrer à 107,1 M\$ (237,4 M\$ - 130,3 M\$) selon le meilleur scénario. En 2020, le coût net pour la Ville avec les subventions confirmées devrait atteindre 196,9 M\$ (298,5 M\$ - 101,6 M\$), mais pour seulement 2 CTMO.

**TABEAU 8**

**Évaluation du coût net du projet de 2013 à 2020 en raison de la réduction des subventions attendues**

Date	Nombre de CTMO	Coûts totaux (en M\$)	Subventions prévues (en M\$)	Coûts nets supportés par la Ville (en M\$)	
2013	5, incluant le CPP	237,4 <sup>[a]</sup>	130,3 (provinciale et fédérale)	107,1	
2019	2 • CTMO Ouest (Arrondissement de Saint-Laurent) • CTMO Est – Montréal–Est	298,5 <sup>[b]</sup>	3 scénarios envisagés <sup>[c]</sup>	65 (provinciale) 0 (fédérale)	233,5
				43,7 à 47 (provinciale) 0 (fédérale)	254,8 à 251,5
				0 (provinciale et fédérale)	298,5
2020 <sup>[e]</sup>	2 • CTMO Ouest (Arrondissement de Saint-Laurent) • CTMO Est – Montréal–Est	298,5	Scénario actualisé	101,6 garanties (provinciale et une partie du fédéral)	196,9 <sup>[d]</sup>
				135,6 potentiellement (provinciale et fédérale)	162,9

<sup>[a]</sup> Incluant notamment une provision de 14,8 M\$ pour les acquisitions de terrains pour les CTMO Sud et Ouest.

<sup>[b]</sup> Le règlement d'emprunt demandé par le SE est au total de 330,8 M\$. L'écart de 32,3 M\$ s'explique pour l'acquisition, la décontamination et des travaux d'infrastructures civiles (égouts et chemin d'accès) pour les 3 autres CTMO qui ont été remis en planification.

<sup>[c]</sup> Dans la présentation au CE pour une approbation des modifications de projet en janvier 2019, le SE évoque différentes situations possibles relativement à l'obtention des subventions. Le Bureau du vérificateur général (BVG) a résumé ces situations en 3 scénarios.

<sup>[d]</sup> Au moment de déposer notre rapport à la Ville, le gouvernement fédéral ne s'était pas engagé à verser la totalité de la subvention initialement prévue. Selon une communication du gouvernement du Québec adressée à la Ville des négociations seraient toujours en cours entre les 2 paliers de gouvernement.

<sup>[e]</sup> Évidence obtenue de la part du SE à la suite de nos travaux d'audit.

Source: SE, Présentation du dossier d'affaires au CE pour le point de passage en réalisation, janvier 2013.

SE, Présentation au CE pour une approbation des modifications de projet, janvier 2019.



Le fait que les 5 CTMO soient intégrés dans un projet unique soumis au PTMOBC limitait la capacité de la Ville à avancer plus rapidement certains CTMO. Du mois de mai 2013 au mois d'avril 2015, nous observons un ralentissement dans les travaux et les études préparatoires en vue de lancer les appels d'offres pour les CTMO. C'est durant cette période que la firme B doit produire le PFP et le PFT pour les CTMO avant que la firme D en fasse l'évaluation économique. Comme mentionné précédemment, le mandat de la firme D a été annulé en justifiant que les travaux pour produire uniquement le PFP par la firme B avaient été trop longs. Nous nous questionnons à savoir si advenant que des mandats distincts eussent été octroyés par CTMO pour produire le PFP et le PFT, il aurait été possible d'accélérer le processus et d'entreprendre les estimations de coûts au fur et à mesure que le PFP et le PFT de chaque CTMO auraient été prêts. Nous nous questionnons également à savoir dans quelle mesure le changement de site de l'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension à l'arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles pour le CTMO Nord peut avoir impacté l'ensemble du projet et le calendrier de réalisation de tous les CTMO et non seulement celui du CTMO Nord. Or, comme le SE n'a pas présenté de demande de modification au CE lors du changement de site pour ce CTMO, nous n'avons pas eu d'évidence qu'il y a eu une réévaluation complète de l'incidence de ce changement de site sur le calendrier de l'ensemble du projet.

L'exigence du PTMOBC pour l'obtention de la subvention est que 70 % des unités d'occupation résidentielles sur le territoire de la Ville soient desservies par un service de collecte des matières organiques en vue de leur valorisation dans les 5 années suivant la mise en œuvre des installations. Il va donc dans un premier temps mettre en place les outils de collecte (les bacs bruns) pour suffisamment de logements et ensuite d'avoir accès à des infrastructures pour traiter les matières collectées. Si en 2013 il était prévu pour les 4 CTMO (excluant le CPP) d'avoir une capacité annuelle de traitement de 199 000 tonnes de matières organiques, la décision prise par le CE en janvier 2019 de ne construire que 2 CTMO donne une capacité à la Ville de 110 000 tonnes par an. Avec le recul, considérant que le gouvernement du Québec a octroyé la pleine subvention et ces 2 CTMO offriront une capacité de traitement suffisante relativement au taux de récupération dans les prochaines années des matières organiques auprès d'au moins 70 % des unités d'occupation, il y a lieu de se questionner à savoir si le projet des CTMO comme présenté initialement dans le cadre du PTMOBC n'était pas trop ambitieux. Nous nous questionnons s'il n'aurait pas été plus prudent pour la Ville, mais à la fois judicieux et efficace, de débiter par un projet plus petit, de le réaliser rapidement et d'obtenir une pleine subvention, et par la suite, de revenir avec une seconde phase pour augmenter la capacité de traitement de la Ville.

### 3.1.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement, avant de poursuivre avec les projets des trois Centres de traitement des matières organiques qui n'ont pas encore été approuvés, de faire une analyse coûts-bénéfices et une analyse de risques financiers afin de déterminer s'il est plus avantageux pour la Ville de Montréal de réaliser ces futurs Centres de traitement des matières organiques sous la forme de trois projets distincts plutôt qu'un seul projet englobant, et ce, afin de minimiser les interactions en lien avec l'élaboration et la gestion des projets et ainsi favoriser la mise en œuvre de chaque Centre de traitement des matières organiques dans les meilleurs délais.

## 3.2. Mécanismes de suivi de l'avancement des projets

Afin de favoriser le succès d'un projet, un suivi rigoureux doit être effectué depuis son démarrage jusqu'à la clôture du projet. Selon les bonnes pratiques de gestion de projet dans le secteur public<sup>63</sup>, la performance d'un projet se mesure par le respect de trois objectifs, soit les coûts, les délais et le contenu, c'est-à-dire la satisfaction des besoins et la conformité aux exigences. Toute modification dans un de ces objectifs aura des répercussions sur les autres. C'est ainsi qu'il est important de documenter les changements apportés à un projet et d'évaluer en continu les différents risques qui y sont associés afin de prendre des décisions éclairées en temps opportun.

Selon le Cadre de gouvernance, un bureau de projet sectoriel, distinct de l'unité de laquelle relève le chef de projet, doit être mis en place, notamment pour s'assurer du suivi aux points de passage du projet, notamment quant au respect du Cadre de gouvernance, aux estimations de coûts, à l'évaluation financière, aux addendas, aux produits livrables, aux critères d'évaluation du projet et à la gestion de l'information. Un tel bureau sectoriel a également pour rôle de soutenir les systèmes et procédures de gestion de projet. Or, le SE n'a pas un tel bureau de projet sectoriel, contrairement au SGPI, qui agit comme exécutant, qui en a un. Selon le SE, il avait été jugé qu'il n'était pas nécessaire alors d'en avoir un en plus de celui du SGPI. Le SE s'est également appuyé sur les outils de suivi mis à sa disposition par le BPPI, notamment la matrice de gestion des risques et le tableau des parties prenantes, deux outils que l'on retrouve dans le modèle de base du DAP élaboré par le BPPI. Malgré le support du BPPI, notamment par ses outils, et la présence d'un bureau de projet sectoriel au SGPI, nos travaux d'audit nous ont permis d'identifier deux volets de la gestion de projet et du suivi d'avancement qui n'ont pas été élaborés tout au long du projet. Ces volets sont exposés dans les deux sous-sections suivantes.

<sup>63</sup> « La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique – Guide méthodologique », Infrastructure Québec.

## Suivi des modifications majeures du projet

Les bonnes pratiques en gestion de projet considèrent qu'il est essentiel de colliger dans un registre l'ensemble des modifications ayant eu lieu durant le cycle de vie d'un projet. Cette gestion des changements constitue un élément clé dans la gestion des risques d'un projet. Il est alors de la responsabilité du gestionnaire du projet d'évaluer les incidences possibles des changements avant de les autoriser ou d'aller chercher les autorisations requises.

Le Guide d'élaboration du DAP conçu par le BPPI mentionne que ce DAP est évolutif et qu'il doit être présenté aux comités de gouvernance lors des points de passage (du démarrage à la planification et de la planification à l'exécution), mais également lorsque toute autre modification majeure est apportée au projet. En mars 2014, le BPPI présentait au CE le processus d'approbation et de coordination des projets d'envergure dans lequel il revenait également sur cette nécessité pour un service requérant, en cours d'exécution, de représenter aux comités de gouvernance un DAP révisé si le projet devait subir des modifications majeures par rapport aux conditions de réalisation définies dans le mandat d'exécution. Selon le SE, si l'impact d'un changement n'a pas d'incidence sur le calendrier ou de moins 10 % sur les coûts du projet, il n'est pas nécessaire d'obtenir un nouveau mandat d'exécution.

Rappelons que le SE a obtenu initialement le mandat d'exécution pour le projet intégré des CTMO au début 2013<sup>64</sup>. Par la suite, comme présenté au tableau 4, le SE a présenté 3 DAP révisés aux comités de gouvernance en vue d'obtenir de nouveaux mandats d'exécution en raison de changements majeurs dans le projet, en 2017, 2018 et 2019. Chaque fois, la modification majeure était en lien avec une augmentation des coûts estimés du projet qui dépassait le seuil de tolérance de 10 %.

Toutefois, un changement majeur a été apporté au projet entre la fin de 2013 et une date indéterminée en 2014<sup>65</sup>, alors que le CTMO Nord qui était envisagé au CESH a été relocalisé dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles. Il s'agirait d'une décision, selon le SE, qui ferait suite à une promesse durant la campagne électorale municipale de 2013. Le site du CESH avait pourtant fait l'objet d'une consultation publique et d'une recommandation favorable de l'Office de consultation publique de Montréal ainsi que de l'élaboration du PFP par la firme B en 2013<sup>66</sup>. Or, ce changement de site a nécessité une nouvelle consultation publique à l'automne 2014 (le rapport a été produit par l'Office de consultation publique de Montréal en février 2015), où l'Office de consultation publique de Montréal soulignait « l'absence d'une concertation préalable transparente avec le milieu qui aurait favorisé l'acceptation sociale et qui aurait permis aux trois installations de traitements des matières organiques du secteur Est [CTMO Est (Montréal-Est), CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles), CPP] d'avoir un effet structurant sur les efforts de revitalisation économique du secteur ». Un ingénieur du SE a également dû reprendre des travaux pour ajuster le PFP du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-

<sup>64</sup> Ligne du temps- DAP1.

<sup>65</sup> Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir une date précise de la part du SE pour cet événement.

<sup>66</sup> Ligne du temps- C9.

aux-Trembles) en s'inspirant de celui du CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) dont l'opération de compostage sera entièrement à l'intérieur comme pour le CTMO Nord contrairement à ce qui aurait dû être fait au CTMO du CESH (compostage partiellement à l'extérieur). De plus, selon un document présenté par le SE au CE en avril 2017 pour obtenir un nouveau mandat d'exécution étant donné que le projet avait significativement évolué, un coût additionnel de 12 M\$ était attribué au changement de site pour le CTMO Nord, ce qui représentait une augmentation de 5,4% comparativement à l'estimation précédente du projet faite en 2012 et présentée au CE au début 2013. Ce changement engendrait également une modification dans la portée du projet comme le CTMO Nord passait d'un mode CC+EE à CCEE. Selon la règle que doit suivre le SE, soit de présenter une nouvelle demande d'approbation de projet que si l'écart économique est de plus de 10% (nous n'avons pas retracé de directive officielle à la Ville justifiant cette façon de faire), il fût justifié de ne pas avoir effectué une telle présentation aux comités de gouvernance avant 2017. Il n'en demeure pas moins que le SE estime que ce changement de site a induit un retard dans l'ensemble du projet de 2 ans. Rappelons que l'élaboration des CTMO est faite en parallèle selon le même calendrier à l'exception du CTMO Sud (arrondissement de LaSalle). Avant ce changement de site, le dernier échéancier officiel avait été présenté au CE en janvier 2013 avec une date de début d'opération de tous les CTMO pour la fin 2016 (à l'exception du CTMO Sud pour 2021). Or, en imposant un changement de site autour de 2014 impliquant une nouvelle consultation publique dont le rapport était attendu au début 2015, il était à notre avis impossible de respecter un tel échéancier dont les lancements d'appels d'offres étaient planifiés pour 2013-2014, soit exactement au moment où la décision de changer le site a été prise. Lors de la présentation au CE d'avril 2017, la date de mise en service était alors repoussée à 2020 (2024 pour le CTMO Sud). Considérant que la Ville devait mettre tous les CTMO en service d'ici la fin 2019 initialement pour obtenir les subventions du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, à l'exception du CTMO Sud (arrondissement de LaSalle), l'impact appréhendé sur l'échéancier du projet et la conséquence sur le risque de perte de la subvention auraient dû être suffisamment importants pour être présentés aux comités de gouvernance dès 2014. Ceci aurait permis d'officialiser les conséquences, les risques et les enjeux en lien avec le changement de site et ainsi assurer une gestion transparente du projet. De plus, aucun registre des changements n'est tenu dans le cadre de la gestion de ce projet par le SE. Un tel registre aurait permis à ce service de concilier par écrit cette décision de déplacer le site du CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles), de documenter la date, la nature et le justificatif de tout changement, grand ou petit, ainsi que l'analyse qui a été faite de l'impact d'autoriser ou non le changement.

## Gestion des risques

La section *Risques, opportunités, hypothèses et contraintes du projet* dans le Guide d'élaboration du DAP mentionne que dans le DAP, il n'est nécessaire d'énumérer que les principaux risques et opportunités, c'est-à-dire ceux qui sont majeurs. Or, pour être en mesure d'énumérer ces risques majeurs, il faut avoir fait en amont un travail rigoureux d'identification et de priorisation des risques. Selon les bonnes pratiques en gestion de risque dans les grands projets publics<sup>67</sup>, en plus d'identifier les risques qui pourraient avoir un impact sur le projet, et ce, à tout moment dans le cycle de vie du projet, il faut ensuite :

- analyser qualitativement les risques (importance des risques sur l'atteinte des objectifs du projet);
- quantifier les impacts des risques sur l'atteinte des objectifs;
- planifier les réponses aux risques en élaborant des stratégies pour exploiter les opportunités et limiter les menaces en réduisant la probabilité de matérialisation des risques, l'ampleur de leur impact ou les deux;
- suivre et maîtriser les risques en mettant à jour en continu le registre des risques.

Cette idée de suivi en continu des risques est également abordée dans le Guide d'élaboration du Dossier<sup>68</sup> d'approbation de projet (DAP) en mentionnant qu'une évaluation des risques doit « être faite selon un processus itératif durant toute la durée du projet et selon les méthodes propres à l'analyse de risques [et que] tous les risques doivent être accompagnés d'une évaluation de leur importance ainsi que de la manière d'en assurer le suivi ».

Du côté du SE, nous avons obtenu les registres de risques pour les cinq CTMO qui avaient été élaborés en 2012 en vue de produire le dossier d'affaires. Ces registres des risques suivent essentiellement les bonnes pratiques en identifiant pour chaque risque sa probabilité d'occurrence, son importance et donc la valeur du risque inhérent, puis les mesures de mitigation à mettre en place et finalement la valeur du risque résiduel. Nous avons également obtenu le registre des risques élaboré par le SGPI pour le volet infrastructure du projet.

<sup>67</sup> «La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique – Guide méthodologique», Infrastructure Québec.

<sup>68</sup> Ce guide fut élaboré par le BPPI en 2012. Bien que des modifications y aient été apportées jusqu'en 2015, la section concernant la gestion des risques n'a pas fait l'objet de modification après 2012.

Bien que des registres de risques aient été élaborés, seulement 6 risques sur les 14 figurant dans ces registres ont été inscrits dans le dossier d'affaires initial préparé en 2012 en vue de la première présentation au CE en 2013, et ce, sans qu'il s'agisse nécessairement des risques évalués comme étant les plus critiques et sans que de l'information qualitative ou quantitative soit divulguée dans ce document. Il était question alors du risque :

- d'absence de la subvention fédérale;
- de non-acceptabilité sociale;
- de faible participation des citoyens à la collecte sélective des matières organiques;
- d'un faible volume de matières organiques en provenance des industries, des commerces et des institutions;
- d'une répartition inadéquate des collectes entre les arrondissements et les villes liées;
- de la non-obtention d'une certification et d'un prix de vente pour le compost.

Quant aux mesures de mitigation pour minimiser l'occurrence de ces risques ou en atténuer les impacts, elles sont très générales ou alors n'ont pas encore été mises en application par le SE, ce qui fait que ces risques ne sont pas contrôlés. Par exemple, pour le risque d'absence de subvention du fédéral, le SE mentionne que des démarches ont été entreprises avec le gouvernement. Pour contrôler le risque d'un faible volume de matières organiques en provenance des industries, des commerces et des institutions, le SE mentionne que des ententes devraient être signées avec des institutions publiques et parapubliques avant le début de la construction des CTMO. Il n'y avait donc pas de garantie, au moment de produire ce dossier d'affaires, que ces risques seraient dans les faits contrôlés.

De 2013 à 2017, aucune nouvelle présentation n'a été faite à un comité de gouvernance et nous n'avons pas eu d'évidence que ces registres des risques ont été mis à jour durant cette période. Il faut attendre la nouvelle présentation au CE faite en avril 2017 dans le but d'obtenir un nouveau mandat d'exécution pour qu'une mise à jour des risques soit faite. Cette fois, le SE présente quatre risques dont un seul peut s'apparenter aux risques de 2013, soit un risque sur la croissance de la quantité de matières organiques à traiter. Deux nouveaux risques portent sur un délai uniquement pour la phase 2 du projet ou pour sa non-réalisation. Un quatrième risque est simplement intitulé « Risque de conception, de construction et d'entretien » sans précision sur la nature réelle de ces risques. De plus, la mesure de mitigation pour le risque associé à la croissance de la quantité de matière à traiter, soit l'implantation des infrastructures en deux phases, devient à son tour un risque, soit celui de ne pas réaliser la phase 2. De plus, le document ne fait pas la démonstration que la mesure de mitigation qui est présentée pour ce risque permet de le contrôler. À titre de mesure de mitigation, il est simplement inscrit « Expropriation du terrain LaSalle pour la phase 2 ». Ces quatre risques et mesures de mitigation sont présentés, sans qu'il y ait de qualification ou de quantification de la probabilité d'occurrence et de l'impact des risques. Pourtant, trois mois avant

cette présentation au CE, le SGPI avait produit et transmis au SE un registre de gestion des risques contenant huit risques. Or, sur les trois risques inhérents les plus importants en matière de criticité, seul un risque est présenté au CE par le SE.

De plus, nous notons l'absence de suivi dans les risques. Par exemple, en 2013, le SE abordait le risque de non-acceptabilité sociale dans le projet. Le registre des risques du SGPI en 2017 identifiait également ce risque avec un niveau de criticité pour le risque inhérent parmi les plus élevés et comme étant le deuxième plus élevé en matière de risque résiduel (risque en considérant les mesures de mitigation). Or, la présentation faite au CE n'aborde pas ce risque. Le risque sur l'obtention d'une certification sur la qualité du compost, abordé en 2013, n'est plus mentionné en 2017. En l'absence d'un registre des risques tenu par le SE, il est impossible d'identifier les raisons justifiant que ce risque ne soit plus mentionné. Un tel registre aurait permis de savoir si c'est parce que le risque n'existe plus ou parce qu'il existe d'autres risques plus critiques maintenant.

En octobre 2018, alors que le SE refaisait une présentation au CE pour obtenir de nouveau un mandat d'exécution en raison de modifications majeures au projet, seulement trois risques étaient présentés. Nous n'avons pas eu d'évidence que le registre des risques du point de vue du SGPI a été mis à jour et transmis au SE. Aucun risque en lien avec la construction des CTMO n'est présenté. De plus, les risques présentés par le SE ne sont plus des risques, mais des évidences, des constats. Par exemple, il est question de « *dépasser l'échéance du cadre normatif en vigueur de la subvention PTMOBC pour la phase 1* ». Or, au moment de faire cette présentation, le gouvernement du Québec s'était entendu avec les municipalités pour reporter à 2022 la date de mise en service des centres de compostage ou de biométhanisation. Le SE pour sa part souhaitait obtenir du CE un mandat d'exécution pour la mise en service des CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) en 2021, tout en repoussant à 2024, soit après la date limite envisagée par Québec, pour le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles) et pour le projet pilote de Montréal-Est. Le dépassement de la date butoir de 2022 devient donc ainsi pratiquement une certitude pour laquelle le SE aurait dû obtenir des garanties de la part du gouvernement du Québec quant au maintien de la subvention.

Finalement, aucun risque n'a été présenté au CE lors de la dernière présentation pour un nouveau mandat d'exécution que nous avons examinée, soit en janvier 2019.

Sur la base de ces constats, nous considérons que la notion de gestion de risques est mal comprise par le SE et par le SGPI. En effet, très peu de risques ont été présentés aux comités de gouvernance par le SE de 2012 à 2019 alors qu'il s'agissait d'un projet de plusieurs centaines de millions de dollars n'ayant jamais été réalisé à la Ville, implanté sur plusieurs sites, avec des dates butoirs importantes à respecter pour maintenir des subventions et en employant des technologies peu connues au Québec. De plus, l'absence d'une mise à jour régulière de ces registres par le SE et par le SGPI ne permet pas de faire la démonstration, comme l'exige les bonnes pratiques en gestion de projets, que la gestion des risques est faite en continu pour ce projet.

### 3.2.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement de se doter d'outils pour suivre les changements du projet et en documenter les raisons et les incidences que ces changements soient mineurs ou majeurs, et ce, afin de se conformer au processus d'approbation et de coordination des projets d'envergure et aux bonnes pratiques en matière de gestion de projets.

### 3.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement et au Service de la gestion et de la planification immobilière de procéder à une mise à jour en continu du registre des risques associés au projet et d'informer les comités de gouvernance de tout changement important à cet effet, et ce, afin de se conformer au Guide d'élaboration du Dossier d'approbation de projet.

## 3.3. Reddition de comptes

La reddition de comptes dans le cadre du projet intégré des CTMO prend différentes formes qu'il s'agisse d'une reddition de comptes interne au SE, du SGPI au SE à titre d'exécutant s'adressant au requérant, du SE au BPPI, ou encore du SE aux comités de gouvernance dans le cadre du processus d'approbation des projets d'envergure soumis au Cadre de gouvernance. Dans les deux premiers cas, nous avons eu les évidences de cette reddition de comptes. Nous avons eu également l'évidence que le SE procède trimestriellement à un transfert d'information relativement à l'avancement du projet conformément aux exigences du BPPI. Nous nous penchons dans cette section sur la reddition de comptes faite dans le cadre du processus d'approbation de projet aux comités de gouvernance.

### Reddition de comptes du Service de l'environnement vers les comités de gouvernance

Comme mentionné précédemment, le SE a présenté le projet au CE en janvier 2013 afin d'obtenir un mandat exécution<sup>69</sup>. Des présentations ont par la suite été faites en 2017, 2018 et 2019<sup>70</sup> pour obtenir de nouveaux mandats d'exécution en raison de modifications majeures au projet. Il s'agit ici d'une forme de reddition de comptes du SE au CE. Bien que trimestriellement le promoteur d'un projet d'envergure doive faire état au BPPI du respect du calendrier du projet, du budget total et de la portée du projet au moyen d'un code de couleur, le tableau de suivi du BPPI ne présente aucune reddition de comptes en ce sens par le SE pour les trimestres allant de novembre 2015 à la fin de la période visée par notre audit, et ce, bien que le projet des CTMO y figure.

<sup>69</sup> Ligne du temps- DAP1.

<sup>70</sup> Respectivement les lignes du temps- DAP2, DAP3 et DAP4.



Comme la dernière présentation est celle qui a autorisé l'octroi des contrats pour la construction des CTMO Est et Ouest (Montréal-Est et arrondissement de Saint-Laurent, respectivement), nous nous sommes attardés à examiner la qualité et la complétude de l'information fournie au CE.

Dans cette dernière présentation de 2019, le SE explique les écarts entre le prix soumis par le plus bas soumissionnaire conforme et l'évaluation de la Ville notamment par les « *conditions actuelles (2018) du marché de la construction [qui sont] différentes par rapport au moment de l'estimation (2016)* ». Or, selon les données que nous avons obtenues du SE et du SGPI, ce dernier a procédé à une estimation des coûts du projet en 2016, puis une seconde fois en 2018 (juste après les ouvertures des soumissions, voir la section 3.1.1.). Comme présenté au tableau 9, les estimations que le SE a présentées au CE de janvier 2019 concordent avec l'estimation faite par le SGPI en 2018 et non pas avec celle de 2016. Or, une des modifications dans l'estimation de 2018 par rapport à celle de 2016 est justement l'ajout d'une surchauffe du marché de 3 % par rapport à l'estimation de 2016. Il nous apparaît donc que le SE présente aux élus en 2019 le prix soumis et l'estimé de la Ville de 2018, mais s'appuie sur l'estimation de 2016 pour expliquer l'écart entre le prix du plus bas soumissionnaire et l'estimation.

Le SE mentionne de plus que des équipements additionnels « *sont justifiés par des exigences sévères sur la gestion des odeurs qui obligent le soumissionnaire à intégrer des mesures de mitigation du risque* ». Il faut rappeler que les soumissionnaires se doivent de respecter les exigences figurant aux documents d'appel d'offres publiés par la Ville. L'incidence de ces exigences, dont le fait d'avoir des mesures de mitigation du risque, aurait dû avoir été prise en considération lors de l'estimation des coûts du projet par le SGPI puisque les nouvelles exigences du ministère étaient connues depuis 2017, alors que les estimations ont été revues en 2018.

TABLEAU 9

### Prix le plus bas soumis et évaluation des coûts du projet par le SGPI (en M\$, incluant les taxes nettes)

Phase du projet	CTMO Ouest – Arrondissement de Saint-Laurent				CTMO Est – Montréal-Est			
	Prix soumis <sup>[a]</sup>	Évaluation des coûts du projet par le BVG			Prix soumis <sup>[a]</sup>	Évaluation des coûts du projet par le BVG		
		Présentée au comité exécutif – janvier 2019 <sup>[a]</sup>	Données de mai 2018 <sup>[b]</sup>	Données de décembre 2016 <sup>[b]</sup>		Présentée au comité exécutif – janvier 2019 <sup>[a]</sup>	Données de juin 2018 <sup>[b]</sup>	Données de décembre 2016 <sup>[b]</sup>
Conception								
Construction	132,7	78,2	80,5	65,4	121,5	73,4	73,9	68,9
Entretien								
Exploitation	25,6	26,8	24,3	24,3	31,1	40,1	40,1	40,1
<b>Total</b>	<b>158,3</b>	<b>105,0</b>	<b>104,8</b>	<b>89,7</b>	<b>152,6</b>	<b>113,5</b>	<b>114,0</b>	<b>109,0</b>

<sup>[a]</sup> Valeurs présentées au CE lors de la présentation pour une approbation des modifications de projet.

<sup>[b]</sup> Compilation des coûts faite par le BVG de la Ville sur la base des documents obtenus du SE et du SGPI.

Le fait que le marché soit « composé d'un faible nombre de joueurs qualifiés et reconnus » a également été évoqué par le SE dans sa présentation au CE de janvier 2019 pour expliquer une partie de l'écart entre l'estimation de la Ville et les soumissions reçues. Selon le sommaire décisionnel<sup>71</sup> pour l'octroi de contrat pour la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien du CTMO Est (Montréal-Est), sur les 55 preneurs du cahier des charges, la Ville a évalué que seulement 5 des 11 exploitants avaient l'expertise pour soumissionner (les autres preneurs étaient une organisation gouvernementale, d'autres municipalités, des fabricants d'équipements, des entrepreneurs généraux, mais sans expertises en exploitation, des firmes de professionnels). En fin de compte, la Ville n'a reçu qu'une seule offre conforme pour cet appel d'offres. S'il est vrai que le marché semble limité pour ce type de projets, il faut toutefois rappeler qu'en 2012 la firme C avait conclu dans son sondage du marché qu'il y avait un « certain attrait du marché envers les cinq projets envisagés par la Ville ». La firme concluait son rapport en recommandant à la Ville de « confirmer les conclusions obtenues lors du sondage [en poursuivant] les entretiens ou [en procédant] à un sondage élargi par écrit » étant donné que « plusieurs répondants [avaient] émis des réserves sur certains aspects » du projet de la Ville et que « selon les choix

<sup>71</sup> Sommaire décisionnel 1190749001.

de la Ville, il serait possible que certains éléments viennent réduire l'attrait du marché». Le SE n'a pas donné suite à cette recommandation de la firme C en 2012. Il nous apparaît alors difficile de justifier par la suite qu'il y avait peu de joueurs sur le marché.

Finalement, le SE explique également dans sa présentation au CE de janvier 2019 que l'écart de coûts entre l'estimation de la Ville et les soumissions reçues pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) est dû à la « non prise en compte des variations du taux de change dans les estimations du fait de la volatilité observée et de la difficulté d'anticiper les lieux de fabrication des fournisseurs de technologies ». Le SE parlait alors d'une variation du taux de change de 20 % pour l'euro par rapport au dollar canadien et de 24 % pour le dollar américain par rapport au dollar canadien. Toutefois, une précision est faite relativement à cette variation importante dans le taux de change à la page 55 à la 16<sup>e</sup> annexe du document qui a été présenté au CE. Cette variation n'est pas calculée depuis la dernière estimation des coûts du projet faite par le SGPI (mai et juin 2018), mais entre 2010 et 2018. Étant donné que ces dernières estimations ont été faites au même moment que la réception des soumissions, voire même quelques jours après, il n'y aurait pas lieu de justifier une variation dans le taux de change pour expliquer une partie de l'écart.

Sur la base de ces différents constats en lien avec l'explication fournie en janvier 2019 au CE pour justifier l'écart de coûts pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) entre l'estimation de la Ville et la soumission la plus basse obtenue, nous considérons que le SE n'a pas fourni une information exacte et complète aux fins de sa reddition de comptes.

### Présentation des options au comité exécutif

Lors de la dernière présentation au CE par le SE pour obtenir un nouveau mandat d'exécution en raison de changements majeurs (janvier 2019<sup>72</sup>), 3 options ont été présentées aux élus :

- Option 1: Annuler les appels d'offres et les relancer;
- Option 2: Annuler les appels d'offres et lancer des appels d'offres pour le traitement et la valorisation des matières sans infrastructure appartenant à la Ville;
- Option 3: Octroyer les contrats associés aux infrastructures de traitement des matières collectées et annuler le contrat pour le CTMO Nord (arrondissement de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles).

Le SE recommandait au CE dans cette présentation l'option 3. Nous constatons que les options 1 et 2 ne sont pas quantifiées et donc pas suffisamment évaluées. Par exemple, pour l'option 1, il est fait mention qu'il y aurait un « *risque d'augmentation des coûts (inflation, taux de change, etc.)* » sans que cette augmentation ne soit

<sup>72</sup> Ligne du temps- DAP4.

chiffrée. Le SE mentionne que cette même option pourrait nécessiter de réduire les exigences techniques du projet sans toutefois évoquer ce qui serait possible et comment ceci permettrait d'ouvrir le marché. Pour l'option 2, il est mentionné dans la présentation qu'il y a « *peu de capacité de traitement actuellement disponible ou en développement* » dans la grande région de Montréal. Outre une carte présentant au début de la présentation où vont les quantités actuelles, aucune information n'est fournie aux élus pour appuyer cet argument de capacité de traitement limitée. Le SE mentionne également qu'il y aurait une « *absence de maîtrise de la qualité des extrants par la Ville* » et une « *absence de maîtrise des impacts environnementaux* ». Aucune information additionnelle n'est fournie aux élus pour appuyer ces affirmations. Aucun avantage n'est présenté pour chacune des options 1 et 2. Pour l'option 3, celle que le SE recommande, les avantages sont présentés cette fois-ci. Il est fait mention que l'option « *nécessite l'utilisation de contrats privés pour la gestion de la capacité manquante et la sécurisation contractuelle de ces capacités* » sans toutefois préciser ce que représentent ces quantités à traiter à l'externe. Alors que les options 1 et 2 évoquent différents risques, l'option 3 n'en évoque aucun. Il y a pourtant un risque que la Ville n'obtienne pas la subvention du gouvernement du Québec en raison des retards encourus. Mais plutôt que de parler de risque, le SE mentionne dans sa présentation qu'il faudra faire une « *demande de négociation avec le MELCC [ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques] pour maximiser le montant de la subvention et pour modifier le calendrier de réalisation* ». Pour ce qui est de la subvention du gouvernement fédéral, la présentation aux élus n'en fait aucunement mention. Pourtant, lors de nos travaux d'audits, le SE nous a mentionné que le gouvernement fédéral considère la subvention pour le projet global des cinq CTMO et que le report, voire la non-réalisation de trois des cinq CTMO pourrait signifier la perte de la totalité de cette subvention.

Nous n'avons pas eu l'évidence de la part du SE que les options 1 et 2 ont été analysées au-delà de ce qui est présenté aux élus. Il s'agit pourtant d'une décision importante que le CE devait prendre. Nous nous serions attendus à ce qu'une analyse complète et équivalente pour les trois options soit faite. Il ne s'agit pas alors d'une reddition de comptes permettant aux élus de prendre une décision éclairée.

### 3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement de mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer auprès des équipes multidisciplinaires concernées de la complétude et de l'exactitude de toutes les informations présentées aux comités de gouvernance, et ce, afin que ces derniers puissent prendre des décisions éclairées en toute connaissance de cause.

### 3.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'environnement de mettre en place, pour les futurs Centres de traitement des matières organiques dont l'octroi de contrat pour la réalisation n'a pas encore été fait, des mécanismes permettant de présenter les options aux comités de gouvernance sur une base comparable en matière de risques, de coûts d'échéanciers, et ce, afin que ces comités puissent prendre des décisions éclairées.

## 4. Conclusion

Afin de répondre au Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010–2014 (PDGMR), le Service de l'environnement (SE) de la Ville de Montréal (la Ville) a eu, dès le début 2013, l'autorisation du comité exécutif (CE) de la Ville d'entreprendre les travaux requis pour aller en appel d'offres pour sélectionner des entrepreneurs et exploitants pour 4 Centres de traitement des matières organiques (CTMO) et 1 Centre pilote de prétraitement (CPP). Ce Plan directeur répondait au Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Montréal qui visait l'autonomie régionale dans la gestion des matières résiduelles. Préalablement à cette autorisation du CE, le SE travaillait depuis au moins 2006 à la réalisation de diverses études exploratoires pour identifier les meilleures options, autres que l'enfouissement, pour gérer les matières organiques. En 2008, la première évaluation pour la réalisation des 4 CTMO envisageait un investissement nécessaire de 115 millions de dollars (M\$) et la possibilité d'avoir au moins 3 centres en opération dans les 5 prochaines années.

10 ans plus tard, en 2018, l'investissement requis était passé à 589 M\$ et aucun CTMO n'était encore en construction. Les études préliminaires ont notamment été plus complexes et une décision a été prise pour qu'un CTMO soit relocalisé engendrant de nouvelles études et 1 consultation publique additionnelle. En 2019, le CE de la Ville a autorisé l'octroi de 2 contrats pour la réalisation en mode conception – construction – entretien exploitation pour les CTMO Ouest (arrondissement de Saint-Laurent) et Est (Montréal-Est) pour 298,5 M\$ (excluant les coûts de décontamination). La décision impliquait également de replanifier la réalisation des 2 autres CTMO et du CPP à des dates ultérieures non déterminées.

Devant ce constat global de dépassement de coûts pour au final obtenir moins d'infrastructures (2 CTMO comparativement à 5) qu'initialement prévue et le risque de ne pas obtenir la pleine subvention du gouvernement fédéral (33,1 M\$ au lieu de 67,1 M\$) en raison de cette modification au projet initial, et considérant que le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (ci-après le « Cadre de gouvernance ») n'a pas été entièrement suivi, et que le suivi et les différentes redditions de comptes sont incomplètes, nous concluons que le projet de construction des CTMO ne s'est pas effectué en suivant un processus suffisamment rigoureux et n'a pas fait l'objet d'un suivi adéquat auquel on devrait s'attendre pour un projet d'une telle complexité et envergure. C'est dans ce contexte que nous recommandons entre autres à la Ville de :

- s'assurer que le Cadre de gouvernance est suivi et appliqué adéquatement par tous les services devant intervenir dans le projet;
- évaluer la pertinence de scinder la réalisation des futurs CTMO en projets distincts afin d'éviter que tout retard ou délai dans l'élaboration des devis techniques ou dans la conception et la construction d'un CTMO n'impacte la réalisation des autres CTMO et l'obtention de la subvention;
- s'assurer que toutes les modifications dans le projet sont documentées et que les modifications majeures sont présentées aux comités de gouvernance pour obtenir les autorisations à poursuivre le projet;

- faire un suivi en continu et selon les meilleures pratiques de risques potentiels du projet et des mesures de mitigation à mettre en place afin d'en réduire la probabilité d'occurrence ou la gravité en cas de matérialisation d'un risque;
- s'assurer de faire une reddition de comptes rigoureuse aux comités de gouvernance en justifiant notamment les écarts entre les prix soumis et les estimations de la Ville en se basant sur les hypothèses retenues pour faire les dernières estimations, et ce, de manière complète et exacte;
- d'analyser, en vue de faire une recommandation aux comités de gouvernance, dont le CE, les différentes options en considérant pour chacune d'elles les avantages et les inconvénients.

Sans avoir pu identifier l'ensemble des raisons expliquant l'augmentation des coûts pour la réalisation de ces CTMO et le décalage par rapport au calendrier permettant d'obtenir les pleines subventions provinciales et fédérales, nous sommes d'avis qu'un suivi plus rigoureux des meilleures pratiques en gestion de projet aurait permis d'éviter, ou à tout le moins de gérer de manière proactive, plusieurs des éléments qui ont forcé le SE à modifier le projet et obtenir de nouvelles autorisations pour sa poursuite auprès du CE.

## 5. Annexes

### 5.1. Objectif et critères d'évaluation

#### Objectif

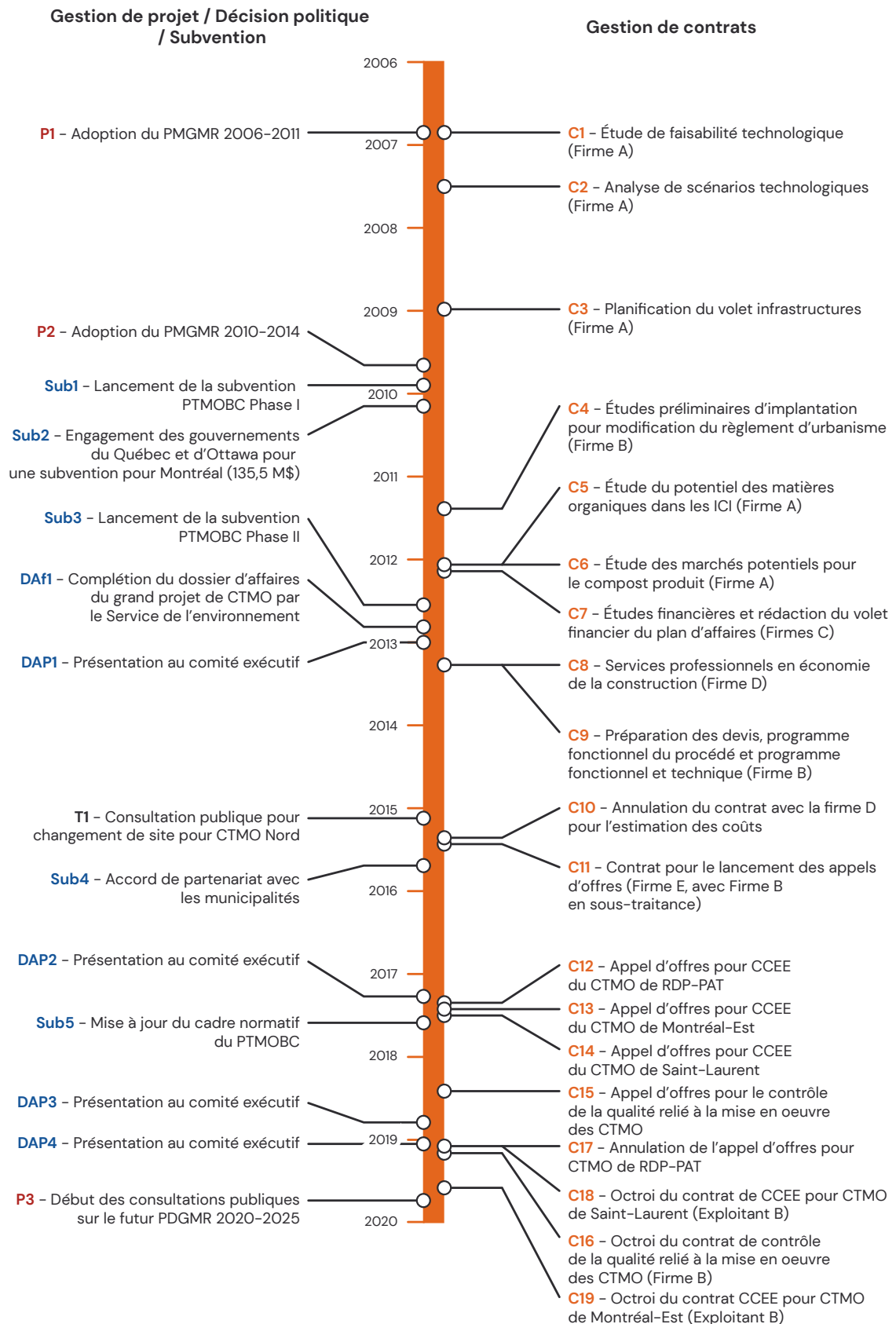
S'assurer que la gestion des projets de construction des Centres de traitement des matières organiques s'effectue dans le cadre d'un processus rigoureux et fait l'objet d'un suivi adéquat.

#### Critères d'évaluation

- La planification des projets de construction s'exerce en vertu des meilleures pratiques.
- Les rôles et responsabilités des intervenants impliqués sont clairement définis et adéquatement assumés.
- Des mécanismes de suivi de l'avancement des projets en termes de coûts, d'échéanciers et de livrables ont été mis en place et fonctionnent adéquatement.
- Une reddition de comptes sur l'avancement des projets est effectuée périodiquement et en temps opportun.



## 5.2. Ligne du temps du projet



### 5.3. Tableau résumant l'attribution des différents contrats aux firmes et entrepreneurs de 2006 à 2019

Mandat	Année	Firmes					Exploitants	
		A	B	C	D	E	A	B
Étude de faisabilité technologique	2006	X						
Analyse de scénarios technologiques	2007	X						
Planification du volet infrastructures	2008	X						
Études préliminaires d'implantation pour la modification du règlement d'urbanisme	2011		X					
Étude du potentiel des matières organiques dans les ICI	2012	X						
Étude des marchés potentiels pour le compost produit	2012	X						
Études financières et rédaction du volet financier du plan d'affaires	2012			X				
Préparation des devis, Programme fonctionnel du procédé (PFP) et Programme fonctionnel et technique (PFT) <sup>[a]</sup>	2013		X					
Services professionnels en économie de la construction (Annulé en 2015) <sup>[b]</sup>	2013				X			
Contrat pour le lancement des appels d'offres <sup>[c]</sup>	2015		X <sup>[d]</sup>			X		
Contrat en CCEE pour CTMO de Saint-Laurent	2019							X

Mandat	Année	Firmes					Exploitants	
		A	B	C	D	E	A	B
Contrat de contrôle qualité relié à la mise en œuvre des CTMO	2019		X					
Contrat en CCEE pour CTMO de Montréal-Est	2019							X

[a] La firme B n'a pas été en mesure de produire le PFT dans le délai octroyé. Tout le budget du contrat a été utilisé pour produire le PFP.

[b] La firme E devait utiliser le PFT produit par la firme B pour établir les coûts du projet. Comme la firme B n'a pas eu le temps de produire le PFT, le mandat de la firme E a été annulé avec une compensation monétaire pour la firme E qui avait déjà débuté du travail.

[c] Une partie de ce contrat consistait notamment à produire le PFT que la firme B n'avait pas eu le temps de faire.

[d] La firme B était sous-traitante de la firme E.



