



3.3.

## Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure

Le 29 mars 2021

**RAPPORT ANNUEL 2020**

Bureau du vérificateur général  
de la Ville de Montréal

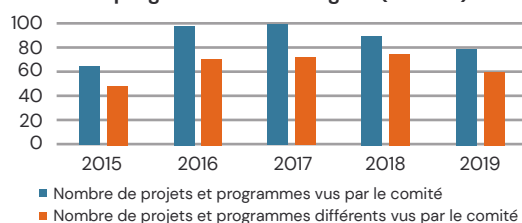


# Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure

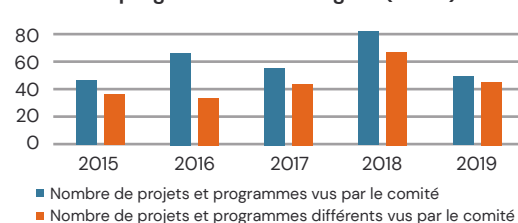
## Mise en contexte

La Ville s'est dotée en 2010 d'un Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (ci-après « le Cadre de gouvernance<sup>1</sup> ») pour encadrer la gestion des projets d'envergure (ci-après « les Projets ») et des programmes d'envergure (ci-après « les Programmes »)<sup>2</sup> qui, annuellement, nécessitent plusieurs dizaines, voire des centaines de millions de dollars d'investissement pour leur réalisation. Le Cadre de gouvernance définit les critères d'identification et établit un processus d'approbation par des Comités de gouvernance autorisant le passage à la phase suivante dans le cycle de vie du projet. En 2014, en appui au processus décisionnel, un « Dossier d'approbation de projet (DAP) » a été mis en place afin de mieux présenter l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision. Le Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI) est responsable principalement de faire connaître ce Cadre de gouvernance, et de s'assurer que les unités d'affaires responsables de la réalisation des Projets et des Programmes le suivent.

Nombre de dossiers (projets et programmes) vus par le Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE)



Nombre de dossiers (projets et programmes) vus par le Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE)



## Objectif de l'audit

Notre audit avait pour objectif de s'assurer que les projets et les programmes à la Ville suivent le Cadre de gouvernance et les exigences pour obtenir les différentes autorisations des Comités de gouvernance pour l'avancement dans leur cycle de vie.

## Résultats

Depuis la mise en application du Cadre de gouvernance, les critères d'identification des Projets et Programmes ont évolué et sont diffusés sur l'intranet du BPPI; cependant, ils ne sont pas en adéquation avec ceux du Cadre de gouvernance et rien ne précise lesquels sont en vigueur. Également, les critères en place ne permettent l'identification de certains Programmes qu'une fois rendus à la phase de réalisation. N'ayant pas été identifiés en temps opportun, ceux-ci n'ont pas cheminé devant les Comités de gouvernance depuis le début de leur cycle de vie. Bien que l'approche de gestion de projets paraisse structurée, le BPPI ne cherche pas à s'en assurer entièrement. De plus, il n'exerce pas de contrôle systématique de la complétude des documents produits par les unités d'affaires avant qu'ils ne soient présentés aux comités de gouvernance. Finalement, la reddition de comptes sur le suivi des Projets et Programmes ne se fait pas de façon régulière aux Comités de gouvernance et ne fait pas état de l'avancement du projet (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement.

<sup>1</sup> Le Cadre de gouvernance a été actualisé en 2020 après la période couverte par les travaux d'audit et n'a pas fait l'objet des travaux de ce mandat.

<sup>2</sup> En fonction des critères établis dans le Cadre de gouvernance de 2010, les Projets comprennent les grands projets de développement urbain, les projets de gestion d'actifs municipaux qui représentent une valeur estimative de 10M\$ ou plus en investissements ou qui sont complexes ou dont la réalisation comporte des risques élevés, ainsi que tout autre projet identifié par l'administration. Pour leur part, les programmes de gestion d'actifs municipaux couvrent les domaines de l'eau, de la voirie, des milieux de vie, des immeubles, des services informatiques incluant les télécommunications, de la sécurité publique.

# Principaux constats

## Identification des nouveaux Projets et Programmes

- Le BPPI diffuse sur son site intranet des critères d'identification des Projets ou Programmes qui diffèrent de ceux du Cadre de gouvernance sans qu'ils soient officialisés et sans préciser lesquels sont en vigueur.
- Le processus annuel d'identification des nouveaux projets et programmes ne permet pas d'identifier l'ensemble des nouveaux Programmes au début de leur cycle de vie et d'assurer qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance.

## Suivi des exigences du cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur les dossiers d'approbation de projets

- Le BPPI ne cherche pas à s'assurer que l'ensemble des exigences de son Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur le DAP sont respectées par tous les Projets et Programmes, notamment que l'intégralité des documents sont produits pour les différents points de passage.
- Le BPPI ne fait pas de contrôle systématique de la complétude des documents produits par les unités d'affaires avant qu'ils ne soient présentés aux comités de gouvernance.

## Guides, outils et formations

- Dans le DAP, les informations présentées à la section des engagements municipaux, c'est-à-dire le développement durable, le design actif et mobilité, l'accessibilité sociale et le concept de Ville intelligente varient d'un projet à l'autre causées par le manque de balises précises de ce qui est attendu des responsables des domaines d'expertise.

## Reddition de comptes

- Le manque de directives précises pour compléter le Tableau de suivi trimestriel a pour conséquences que les informations présentées pour les Projets et Programmes ne sont pas uniformes.
- Les informations présentées dans la reddition de comptes ne permettent pas d'évaluer l'état d'avancement du projet (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement.
- Il n'y a pas de présentation périodique aux Comités de gouvernance des informations obtenues lors de la reddition de comptes, afin de discuter des enjeux possibles en lien avec les différents Projets et Programmes.
- Le suivi annuel sur l'avancement des Programmes aux Comités de gouvernance n'est pas effectué par l'ensemble des unités d'affaires.

*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>AMP</b>	Approbation des modifications de projet
<b>BPPI</b>	Bureau des projets et programmes d'immobilisations
<b>CCGPE</b>	Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure
<b>CCPE</b>	Comité de coordination des projets et programmes d'envergure
<b>CE</b>	Comité exécutif
<b>DAP</b>	Dossier d'approbation de projet
<b>PTI</b>	Programme triennal d'immobilisations



# Table des matières

<b>1. Contexte</b>	<b>137</b>
<b>2. Objectif de l'audit et portée des travaux</b>	<b>144</b>
<b>3. Résultats de l'audit</b>	<b>145</b>
3.1. Mécanisme d'identification des nouveaux projets et programmes d'envergure	145
3.1.1. Définition des critères d'identification des projets et programmes d'envergure	145
3.1.2. Identification des nouveaux projets et programmes d'envergure	146
3.2. Suivi des exigences du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur les dossiers d'approbation de projets	147
3.3. Guides, outils et formations	152
3.4. Reddition de comptes	153
3.4.1. Compilation des informations au tableau de suivi	153
3.4.2. Reddition de comptes aux Comités de gouvernance	155

<b>4. Conclusion</b>	<b>158</b>
<b>5. Annexes</b>	<b>160</b>
5.1. Objectif et critères d'évaluation	160
5.2. Nombre de projets et programmes d'envergure composant l'échantillon utilisé dans le cadre de cet audit	161
5.3. Composition des Comités de gouvernance	161





# 1. Contexte

La Ville de Montréal (ci-après « la Ville ») gère annuellement divers projets et programmes ayant des niveaux de complexités, de risques et d'investissements qui peuvent être très variés. À titre d'exemple, citons le projet de réaménagement de la rue St-Hubert (50M\$), le programme<sup>3</sup> de rénovation, d'agrandissement et de construction des bibliothèques (550M\$) ainsi que le programme de renouvellement du réseau secondaire d'aqueduc et d'égouts (2,1G\$ sur une période de 10 ans).

Considérant l'ampleur des investissements, dès 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 ») dans un souci de s'assurer que la réalisation des projets et programmes intègre les meilleures pratiques de gestion de l'industrie. Ce Cadre de gouvernance s'adresse à l'ensemble de la Ville (services, arrondissements, organismes à but non lucratif et sociétés paramunicipales).

Selon ce Cadre de gouvernance, les projets d'envergure (ci-après « les Projets ») se définissent soit comme de grands projets de développement urbain, des projets de gestion des actifs municipaux représentant une valeur estimative pour la Ville de 10M\$ ou plus en investissements, soit qu'ils sont complexes ou soit que leurs réalisations comportent des risques élevés, ou tout autre projet identifié par l'administration. Quant aux programmes d'envergure (ci-après « les Programmes »), le Cadre de gouvernance ne précise aucun critère spécifique les définissant.

Le Cadre de gouvernance instaure la mise en place d'un processus d'approbation par des Comités de gouvernance aux différents points de passage du cycle de vie d'un Projet ou Programme ainsi que des règles de fonctionnement qui sont :

- 1. Constitution d'un dossier d'affaires aux points de passage:** Les unités d'affaires responsables doivent préparer ou mettre à jour un dossier d'affaires en vue des présentations qu'elles auront à faire aux Comités de gouvernance lors des points de passage.
- 2. Estimations des coûts:** Les unités d'affaires doivent faire une estimation préliminaire des coûts et des bénéfices du Projet ou du Programme.
- 3. Aspects financiers:** Tous les Projets et Programmes doivent être appuyés par des programmes triennaux d'immobilisations<sup>4</sup> et par des budgets de fonctionnement. La gouvernance du processus financier de chaque Projet et Programme est sous la responsabilité du Service des finances.

<sup>3</sup> Un Programme permet de réaliser plusieurs Projets.

<sup>4</sup> Depuis 2021, la Ville a remplacé son *Programme triennal d'immobilisations (PTI)* par un *Programme décennal d'immobilisations (PDI)*.

- 4. Aspects concertation, affaires publiques et communication:** Le chef de projet ou de programme doit favoriser un climat d'acceptabilité sociale et arrimer les Projets et Programmes à l'image de marque et à la stratégie globale de communication de la Ville.
- 5. Stratégies et règles d'approvisionnement:** Le principe directeur est de veiller à ce que la Ville obtienne les meilleures conditions et le meilleur rapport qualité-prix.
- 6. Réalisation et gestion de contrats:** Une gestion rigoureuse des mandats internes, des contrats externes et des diverses modifications au cours des travaux est maintenue pour chacune des phases de réalisation des Projets et des Programmes.
- 7. Audits des systèmes de gestion:** Le vérificateur interne mène un audit bisannuel sélectif sur les systèmes, les méthodes et les procédures de gestion de projets.

La réalisation des Projets et Programmes s'effectue en cinq phases telles qu'illustrées à la Figure 1 et, entre chacune d'elles, il y a un point de passage devant les Comités de gouvernance (voir l'annexe 5.3.) qui sont:

- Le Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE) dont son principal rôle est de recommander au Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE) le passage des Projets et Programmes à la prochaine phase;
- Le CCPE dont ses principaux rôles sont d'autoriser les passages aux phases de démarrage et de planification et de recommander au Comité exécutif (CE) le passage en phase exécution des Projets et Programmes;
- Le CE a pour rôle d'autoriser le passage des Projets et Programmes à la phase exécution.

**FIGURE 1**

### Phases de réalisation d'un Projet ou Programme à la Ville



Source: Figure produite par le BVGM sur la base d'informations collectées auprès du BPPI.

Le Cadre de gouvernance relève de la Direction générale qui est responsable de son développement, son implantation, son suivi et sa mise à jour. Elle a délégué au Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI) la mission<sup>5</sup> de veiller à la mise en œuvre, à l'application et à la diffusion du Cadre de gouvernance. À ce titre, le BPPI s'assure de favoriser l'implantation d'une culture de gestion de projets au sein de la Ville et de l'utilisation des meilleures pratiques de gestion de projets.

Les responsabilités du BPPI consistent à inscrire auprès des Comités de gouvernance les Projets et Programmes pour un point de passage, de leur faire parvenir la documentation support, de siéger aux Comités de gouvernance et de rédiger les comptes rendus de ces rencontres. De plus, il élabore et met à la disposition des unités d'affaires des outils de références (guides, gabarits) et des formations visant à les accompagner dans le cheminement de leur projet au sein des différents Comités de gouvernance de la Ville.

Également, il consolide trimestriellement au tableau de suivi des projets et programmes prioritaires les indicateurs reçus des responsables de Projets et Programmes sur l'atteinte des objectifs prévus aux paramètres du budget, de l'échéancier et de l'étendue du Projet. Un tableau de synthèse contenant les changements aux différents paramètres est ensuite remis aux Comités de gouvernance pour information et discussion. Il demeure toutefois que la sélection, la gestion et la réalisation des Projets et Programmes ne relèvent pas du BPPI, mais bien des unités d'affaires qualifiées de requérantes dans le Cadre de gouvernance.

Jusqu'en 2014, l'application du Cadre de gouvernance était plutôt orientée vers les Projets et ne prenait pas en compte les Programmes. Cependant, depuis la fin 2014, la Ville a mis en priorité la réalisation des Projets et Programmes inscrits au *Programme triennal d'immobilisations (PTI)* et a intégré les programmes récurrents de maintien d'actifs dans le processus de suivi par les Comités de gouvernance. En ajoutant ainsi davantage de Projets et de Programmes à suivre, les critères pour les identifier ont été revus afin de ne pas surcharger les Comités de gouvernance. C'est ainsi que le critère sur le budget d'un Projet ou d'un Programme est passé de 10M\$ à 50M\$.

Depuis ce temps, les critères définissant les Projets et Programmes ont évolué au fil des ans (voir le tableau 1).

<sup>5</sup> Intranet BPPI, mai 2020.

**TABLEAU 1**

## Évolution des critères d'identification

<p><b>Cadre de gouvernance 2010</b></p>	<p>Les Projets comprennent:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Grands projets de développements urbains;</li><li>• Projets de gestion d'actifs municipaux:<ul style="list-style-type: none"><li>– une valeur estimative de 10M\$ ou plus en investissements;</li><li>– complexes;</li><li>– comporte des risques élevés;</li></ul></li><li>• Tout autre projet identifié par l'administration.</li></ul> <p>Les programmes des domaines:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• de l'eau;</li><li>• de la voirie;</li><li>• des milieux de vie;</li><li>• des immeubles;</li><li>• des services informatiques, incluant les télécommunications;</li><li>• de la sécurité publique.</li></ul>
<p><b>BPPI – Présentation du processus d'approbation et de coordination pour les Projets et Programmes devant les Comités de gouvernance (Comité de direction interservices des Projets et Programmes (CDIPP) octobre 2016)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Projets prioritaires de l'administration municipale;</li><li>• Totalisant un budget global de 50M\$ et plus;</li><li>• Un point de passage dans l'année en cours;</li><li>• Investissement de 10M\$ et plus dans une année de réalisation;</li><li>• Suivis lors des années antérieures.</li></ul>

**BPPI –  
Présentation des  
nouveaux Projets  
et Programmes  
à suivre en 2020  
(CCGPE en  
novembre 2019)**

- Les Projets et Programmes avec la date de fin totalisant un budget global de 50 M\$ et plus;
- Les Programmes récurrents avec une prévision de 50 M\$ et plus au cours des 10 prochaines années;
- Les Projets et Programmes comportant une dépense de 10 M\$ et plus dans une année PTI de réalisation;
- Les Projets et Programmes suivis lors des années antérieures, et ce, jusqu'à leur clôture;
- Tous les Projets et Programmes spécifiquement identifiés par les élus et l'administration.

**Intranet  
de la Ville  
de Montréal,  
section projets  
et programmes  
d'immobilisations<sup>6</sup>**

Projets et Programmes:

- Totalisant un budget global de 50 M\$ et plus;
- Complexes et comportant des risques élevés;
- Impliquant un grand nombre de parties prenantes;
- Spécifiquement identifiés par les élus et l'administration;
- Les projets qui incluent un concours d'architecture ou de design.

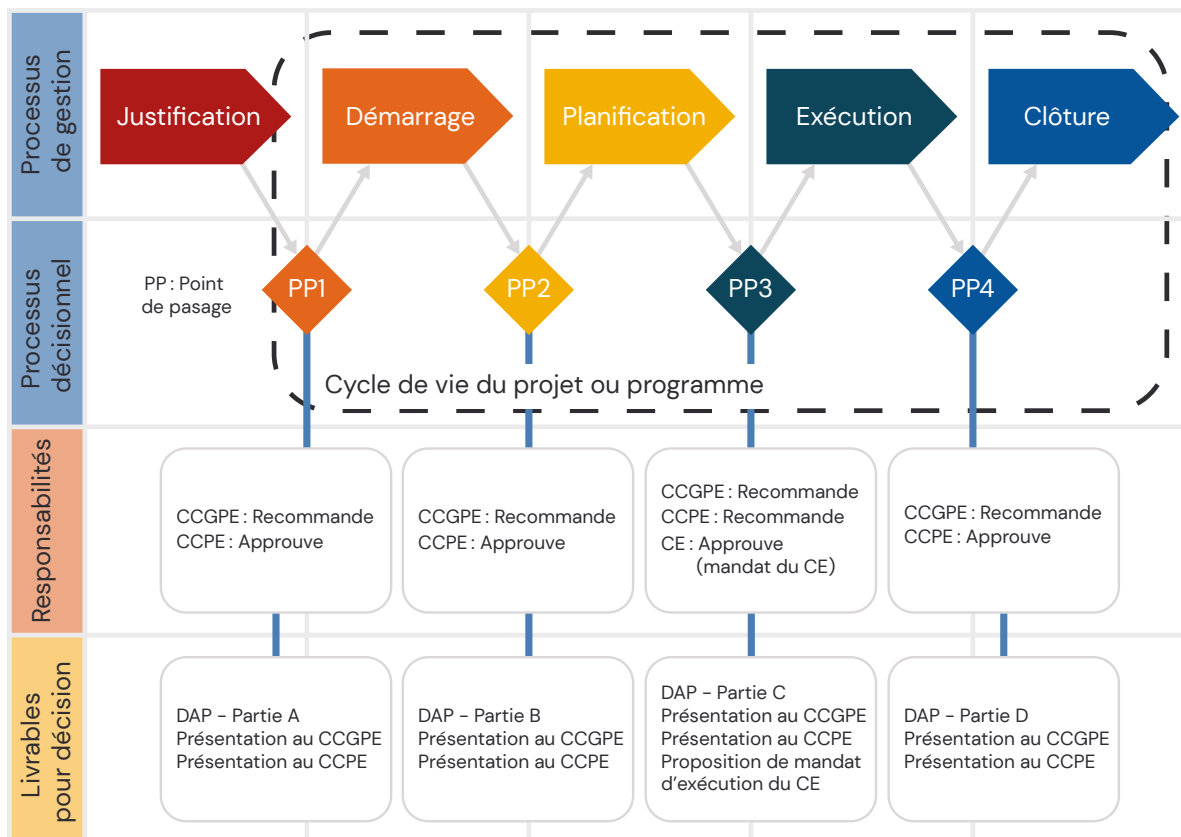
En avril 2015, dans un souci d'apporter l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision lors des points de passage (voir la Figure 2) des Projets et Programmes devant les Comités de gouvernance, la Direction générale, dans le cadre d'un encadrement administratif<sup>7</sup>, a remplacé la charte de projet par le « Dossier d'approbation de projet (DAP) » qui structure et rassemble l'ensemble des principaux aspects du Projet ou du Programme.

<sup>6</sup> En vigueur en mai 2020.

<sup>7</sup> Encadrement administratif C-OG-DG-P-15-001.

FIGURE 2

## Processus décisionnel selon les phases du cycle de vie d'un projet ou programme d'envergure



Source: BPPI (2015).

Un passage devant un Comité de gouvernance est requis dans les situations suivantes:

- Pour l'obtention d'un point de passage d'une phase à une autre, via la présentation d'un DAP/Programme;
- Pour l'obtention d'une approbation des modifications lors de changements au contenu, l'échéancier ou le budget via une demande d'Approbation des modifications de projet (AMP);
- À la demande de la Direction générale, pour la présentation d'un état d'avancement pour un Projet ou Programme ou pour l'obtention d'une décision, d'une autorisation ou d'une orientation de la part des décideurs.

En date du 31 octobre 2019, le BPPI suivait 269 Projets et Programmes (incluant les sous-projets et programmes) (voir le tableau 2). De ce nombre, près de la moitié (48 %) étaient en phase d'exécution et, de ceux-ci, 52 % avaient un budget d'investissement supérieur à 50M\$. Toutefois, ces proportions ne peuvent être déterminées pour les autres Projets et Programmes qui sont dans les premières phases de réalisation, puisque les budgets n'ont pas encore été définis pour l'ensemble de ceux-ci.

**TABLEAU 2**

**Projets et Programmes au 31 octobre 2019  
(incluant les sous-projets et programmes)**

Unités d'affaires	Total
Bureau des projets et programmes d'immobilisations	3
Commission des services électriques	1
Concertation des arrondissements	2
Direction générale	1
Diversité et inclusion sociale	1
Service de la culture	28
Service de l'eau	34
Service de l'environnement	15
Espace pour la vie	5
Service de la gestion et planification immobilière	33
Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports	30
Service de l'habitation	1
Service des infrastructures du réseau routier	13
Service du matériel roulant et des ateliers	1
Service de l'urbanisme et de la mobilité	86
Société du parc Jean-Drapeau	5
Service des technologies de l'information	10
<b>Total</b>	<b>269</b>

Considérant le nombre de Projets et Programmes en vigueur et l'ampleur des investissements requis pour les réaliser, et considérant que la Ville s'est dotée d'une équipe dédiée à s'assurer qu'un processus de gestion de projet est suivi pour leur réalisation, nous considérons qu'il y a lieu de regarder le fonctionnement du BPPI et comment il s'assure que le Cadre de gouvernance est appliqué et respecté.

## 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 l'optimisation des ressources portant sur le « Suivi des exigences pour la gestion des projets et programmes d'envergure ». 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 les Projets et les Programmes à la Ville suivent le Cadre de gouvernance (2010) des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux et les exigences pour obtenir les différentes autorisations des Comités de gouvernance pour l'avancement dans leur cycle de vie.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Montréal 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 de Montréal 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 20 avril 2015 au 2 mars 2020, mais pour certains aspects, des données antérieures ou postérieures ont également été considérées. Ils ont principalement été réalisés entre le mois de mars 2020 et janvier 2021<sup>8</sup>. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en mars 2021.

Ces travaux ont principalement été réalisés auprès du BPPI, une unité mandatée par la Direction générale qui relève de la Direction générale adjointe aux services institutionnels.

<sup>8</sup> Pendant la réalisation de nos travaux d'audits, mais après la période couverte par ceux-ci, une mise à jour du Cadre de gouvernance a été effectuée et fut adoptée par le comité exécutif, puis le conseil municipal et finalement le conseil d'agglomération en octobre 2020. Aucun travail d'audit n'a été réalisé sur ce Cadre actualisé. Aux fins du présent rapport, les constats concernent les exigences contenues dans le Cadre de 2010 (dont les principes fondamentaux sont repris dans le Cadre actualisé) et les recommandations prennent en compte l'impact des changements apportés au Cadre.



À la fin de nos travaux, un projet de rapport d'audit a été présenté, aux fins de discussions, au gestionnaire concerné au sein de l'unité d'affaires auditée et à la Direction générale. Par la suite, le rapport final leur a été transmis pour l'obtention d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant, et à la directrice générale adjointe par intérim aux services institutionnels.

## 3. Résultats de l'audit

### 3.1. Mécanisme d'identification des nouveaux projets et programmes d'envergure

#### 3.1.1. Définition des critères d'identification des projets et programmes d'envergure

Afin qu'un Projet soit soumis aux exigences du Cadre de gouvernance, il doit minimalement répondre à un des critères définis dans le Cadre de gouvernance, tandis qu'un Programme doit être dans un domaine spécifique comme mentionné au tableau 1. Toutefois, à la consultation du site intranet du BPPI lors de nos travaux d'audit, nous avons remarqué que les critères d'identification ne sont pas totalement les mêmes que ceux présentés dans le Cadre de gouvernance. Ceci peut donc amener une certaine confusion auprès des unités d'affaires selon qu'elles se fient au Cadre de gouvernance ou au site intranet.

Nous avons donc voulu savoir quels étaient les critères officiels d'identification afin de s'assurer que l'ensemble des Projets et Programmes étaient identifiés. Or, en plus des critères définis dans le Cadre de gouvernance et ceux retrouvés sur le site intranet, nous avons recensé d'autres sources d'informations faisant état de critères d'identification qui différaient quelque peu (voir le tableau 1). En effet, en novembre 2019, le BPPI, dans une présentation au CCGPE lors d'un exercice de recensement annuel des Projets et des Programmes par le BPPI, précise davantage les critères comparativement à ce qui figure sur l'intranet. Questionné à savoir pourquoi il y avait différents critères, le BPPI nous mentionne que bien que les programmes municipaux font partie du Cadre de gouvernance, ceux-ci n'étaient pas vraiment vus par les Comités de gouvernance avant 2014, date où le changement d'administration a priorisé les réalisations au PTI qui incluent notamment les Programmes récurrents de maintien d'actifs, et qui représentent une très grande partie du PTI. La liste des Projets et Programmes a donc augmenté et les critères ont été revus en conséquence pour éviter de saturer les Comités de gouvernance. Selon le BPPI, les critères d'identification sont revus depuis ce temps, environ une fois par année, et ceux-ci sont officialisés en tout temps via le site intranet du BPPI, rendant ainsi obsolètes les critères figurant au Cadre de gouvernance de 2010 qui était en vigueur au moment de nos travaux. Or, le BPPI, dans le cadre de son exercice annuel d'identification des nouveaux Projets et Programmes à suivre, utilise des critères beaucoup plus précis que ceux dits officiels et qui sont présentés sur le site intranet (voir le tableau 1). Nos travaux

démontrent aussi que ces critères dits officiels ne font pas l'objet d'une approbation par les élus lorsqu'ils sont modifiés bien que le Cadre de gouvernance fut adopté par le comité exécutif, le conseil municipal et le conseil d'agglomération. De plus, en aucun temps sur le site intranet du BPPI ni dans le Cadre de gouvernance qui était encore en vigueur sur ce même site lors de nos travaux, il n'était fait mention que les critères figurant dans ce document n'étaient plus en vigueur et qu'il fallait s'en remettre à ceux sur le site intranet.

En conséquence, tout dépendant des critères consultés, il peut être difficile pour une unité d'affaires de la Ville de savoir si les projets et programmes sous sa responsabilité sont soumis ou non aux exigences du Cadre de gouvernance.

### 3.1.1.A. Recommandation

**Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de s'assurer que toute modification des critères d'identification des projets et programmes d'envergure est adoptée par les instances municipales et officiellement communiquée, et ce, afin d'éviter tout risque de confusion par les unités d'affaires et ainsi s'assurer du suivi des exigences du Cadre de gouvernance pour l'ensemble des projets et programmes d'envergure assujettis.**

### 3.1.2. Identification des nouveaux projets et programmes d'envergure

Selon le BPPI, il est de la responsabilité des unités de la Ville d'identifier les nouveaux Projets ou Programmes et de les inscrire pour un point de passage devant les Comités de gouvernance. Toutefois, le BPPI est responsable de veiller à l'application du Cadre de gouvernance. À ce titre, il réalise annuellement un exercice qui lui permet de recenser l'ensemble des nouveaux Projets et Programmes, et ce, afin de veiller à ce qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance de la Ville. L'exercice comprend notamment, des discussions auprès des unités d'affaires et des élus via le Comité de direction interservices des Projets et Programmes (CDIPP<sup>9</sup>) et le CCPE, ainsi que la revue du PTI.

Lorsqu'un nouveau Projet ou Programme est identifié par le BPPI, ce dernier l'ajoute à son tableau de suivi. Nous avons alors cherché à vérifier que l'exercice de recensement fait à la fin 2019 regroupait bien tous les nouveaux Projets et Programmes. Selon nos travaux, nous constatons que bien que le processus ne soit pas documenté, le BPPI recense adéquatement les Projets et Programmes dans son ensemble. Cependant, nous avons remarqué que quelques Programmes avec dates de fins ou récurrents ont été identifiés comme étant d'envergure et donc, devraient suivre le Cadre de gouvernance, car ils répondent aux critères budgétaires définis au tableau 1, mais dans les faits ces Programmes ne sont pas nouveaux et sont mêmes déjà en phase d'exécution. Questionné sur le sujet, le BPPI nous mentionne que pour une année donnée, un Programme peut présenter un budget inférieur à 50M\$ et donc, n'est pas considéré comme d'envergure et alors ne pas

<sup>9</sup> Ce comité favorise la meilleure intégration possible des expertises municipales dans la réalisation des projets et programmes interservices et optimise la réalisation du PTI. Il ne s'agit toutefois pas d'un comité de gouvernance décisionnel sur l'avancement du projet ou du programme.

être vu par les Comités de gouvernance, mais que l'année suivante, si son budget dépasse les 50 M\$, il devient d'envergure sans toutefois avoir à passer les points de passage précédant la phase d'exécution. Selon notre avis et celui du BPPI, l'enjeu est donc d'identifier le plus tôt possible les Programmes avant qu'ils ne soient inscrits au PTI, et ce, afin d'assurer que les différents comités peuvent veiller à leur avancement dans le respect des exigences du Cadre de gouvernance.

Ainsi, bien qu'il y ait un processus d'identification des nouveaux Projets et Programmes par le BPPI, il ne permet pas de capter au moment opportun l'ensemble des Programmes, afin qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance selon leur cycle de vie.

### 3.1.2.A. Recommandation

Nous recommandons à la Direction générale d'exiger des unités d'affaires que tout programme susceptible de répondre aux critères d'envergure chemine selon le processus décisionnel préalablement à toute autorisation de financement.

## 3.2. Suivi des exigences du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif sur les dossiers d'approbation de projets

La mise en œuvre du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif repose principalement sur un processus d'approbation par les Comités de gouvernance des Projets et Programmes aux points de passages des phases du cycle de vie et sur l'outil DAP. Bien que le nouveau cadre ne mentionne plus de règles de fonctionnement, il y a lieu de se questionner sur l'application des règles du Cadre de gouvernance de 2010 et du maintien de celles-ci dans un éventuel cadre bonifié afin d'assurer une saine gestion des projets et programmes d'envergure à la Ville.

Le processus d'approbation s'appuie sur la constitution d'un DAP qui présente l'information pertinente pour une prise de décisions éclairées par le CCPE ou le CE, selon la phase spécifique du cycle de vie (voir la Figure 2).

En plus de la production d'un DAP, les unités d'affaires responsables d'un Projet ou d'un Programme sont aussi tenues de respecter les exigences suivantes :

- De produire des estimations des coûts et des bénéfices du Projet ou du Programme avec l'aide d'autres unités d'affaires si requises, et que les estimations soient revues de façon indépendante par le bureau sectoriel<sup>10</sup> concerné;

<sup>10</sup> Il s'agit d'un bureau de gestion de projet au sein d'une unité d'affaires qui a notamment la responsabilité de concevoir, d'harmoniser, de diffuser et soutenir les systèmes et procédure de gestion de projets et de programmes. Il faut souligner que toutes les unités d'affaires de la Ville n'ont pas un tel bureau sectoriel.

- Que leur Projet ou Programme soit supporté par des budgets de fonctionnement ou des plans triennaux d’immobilisations et de respecter le processus financier sous la gouverne du Service des finances;
- Que leur Projet ou Programme favorise un climat d’acceptabilité sociale, qu’il soit arrimé avec l’image de marque et la stratégie de communication de la Ville;
- De respecter les stratégies et règles pour les approvisionnements, soit en veillant à ce que la Ville obtienne les meilleures conditions et le meilleur rapport qualité-prix;
- D’assurer une gestion rigoureuse des contrats tout au long des phases de réalisation des Projets et des Programmes;

De plus, le Cadre de gouvernance prévoyait un audit des systèmes de gestion par le vérificateur interne, qui consiste à mener un audit bisannuel sélectif sur les systèmes, les méthodes et les procédures de gestion de projets.

Selon le processus d’approbation, pour qu’un Projet ou Programme soit vu par un Comité de gouvernance, il faut que le chargé de projet :

- inscrive le Projet par le biais du BPPI à l’ordre du jour du comité visé à la date souhaitée (CCGPE/CCPE);
- envoie les documents de présentation au BPPI cinq jours ouvrables avant la tenue du comité pour que le BPPI les achemine aux membres du comité pour prise de connaissance;
- présente le Projet ou Programme au comité à la date convenue, reçoive les commentaires et les recommandations du comité.

Pour un passage devant le CE, le BPPI demande que le dossier soit inscrit à une séance du CE. Tout comme pour le passage devant le CCGPE ou le CCPE, cinq jours ouvrables avant la date du CE, le chargé de projet fait parvenir au BPPI la présentation PowerPoint ainsi que le mandat d’exécution à obtenir par le CE. Le BPPI valide la conformité<sup>11</sup> du document de proposition du mandat d’exécution et le transmet à la Division du soutien aux instances dans les délais requis. Le jour de la rencontre, le chargé de projet présente son Projet ou Programme à huis clos pour obtenir un mandat d’exécution.

Dans le cadre de nos travaux d’audit, nous avons voulu nous assurer que les Projets et Programmes respectaient ces exigences du Cadre de gouvernance et de l’encadrement sur les DAP. Plus spécifiquement, nous avons cherché à vérifier si les responsables de Projets et Programmes avaient produit l’ensemble des documents requis lors des points de passage aux différentes phases, obtenu les autorisations requises par les Comités de gouvernance et que les règles de fonctionnement étaient appliquées.

<sup>11</sup> La conformité se limite à valider que les informations sur la portée, le budget et l’échéancier contenus dans la proposition du mandat d’exécution reflètent les discussions et recommandations du CCGPE et du CCPE.

Nous avons sélectionné<sup>12</sup> 29 Projets et Programmes figurant au tableau de suivi des projets et programmes prioritaires du 21 octobre 2019 et nous avons consulté pour chacun d'eux la documentation présentée aux différents passages devant les Comités de gouvernance (notamment les dossiers/présentations d'approbation de projet (DAP), les demandes d'AMP) ainsi que les comptes rendus de ces rencontres.

Suite à l'examen des dossiers des Projets et Programmes de notre échantillon, nous avons observé les éléments suivants:

- Dans 28 % (huit dossiers) des Projets et Programmes, le processus décisionnel devant les Comités de gouvernance n'a pas été entièrement respecté:
  - Dans quatre dossiers, les autorisations pour le passage à la phase d'exécution ou les approbations de modifications de projets en cours d'exécution ont été octroyées par le CCPE plutôt que par le CE;
  - Dans quatre dossiers, il n'y a eu aucun passage devant le CE suite à des modifications soit à la portée, au budget ou l'échéancier du Projet ou Programme.
  
- Dans 45 % (13 dossiers) des Projets et Programmes, certains documents DAP ou AMP requis lors des points de passage n'ont pas été produits ou encore l'ensemble de la documentation du Projet ou du Programme était absente. À titre d'exemple:
  - Le chargé de projet a produit seulement les présentations PPT et non les DAP (document Word plus complet). Le BPPI nous mentionne que cette situation est tolérée si la présentation respecte le gabarit en vigueur, et ce, dans le but de ne pas retarder le projet;
  - Des modifications du budget et de l'échéancier ont été apportées aux Projets et Programmes sans qu'une demande d'AMP soit produite;
  - Le DAP et la présentation PPT n'ont pas du tout été produits, ou du moins le BPPI n'en a pas la trace alors qu'il doit les recevoir avant la présentation au Comité de gouvernance;
  - De plus, environ 60 % des dossiers en écarts concernent les programmes récurrents pour le maintien d'actifs. Comme mentionné précédemment, il est possible que ces Programmes en viennent à être considérés comme « d'envergure » si le budget annuel dépasse le critère budgétaire du BPPI, auquel cas ils tombent automatiquement en phase d'exécution et les approbations précédentes n'ont pas eu lieu. Ces particularités ne sont pas précisées dans le processus décisionnel de gouvernance.

<sup>12</sup> L'annexe 5.2. présente la composition de notre échantillon faite sur une base discrétionnaire en termes de nombres de Projets/Programmes selon les cinq phases du cycle de vie. La taille de l'échantillon est adéquate pour obtenir les éléments probants suffisants pour appuyer nos conclusions.

- Dans 31% (neuf dossiers), la validation par le BPPI des informations présentées par le requérant lors des comités était insuffisante. À titre d'exemple:
  - Des modifications aux présentations demandées par les comités n'ont pas été apportées dans les présentations subséquentes ou ont dû être redemandées lors du comité suivant;
  - Le BPPI a fait des interventions lors des présentations devant les Comités de gouvernance demandant que des ajouts et des précisions soient apportés aux informations produites, afin de se conformer aux pratiques exigées notamment de revoir le budget en fonction des montants au PTI, que les gabarits utilisés n'étaient pas ceux en vigueur au moment de la présentation, autant d'éléments qui auraient pu être contrôlés par le BPPI avant la présentation;
  - Les membres du CCPGE ont demandé d'effectuer des changements à l'analyse de risque présentée dans le cadre d'un Projet ou de présenter l'ensemble des scénarios étudiés.
  - De plus, à la lecture des DAP, nous constatons qu'à l'occasion:
    - › la section des risques et des plans de mitigation était soit non documentée, soit que le niveau de détail n'était pas adapté à la taille du Projet/Programme ou que la description ne correspondait pas à la définition d'un risque;
    - › le niveau de détail des informations présentées aux sections spécialisées constituant les engagements municipaux varie selon les Projets/Programmes.

Toutefois, bien que ces constats énumérés ci-dessus n'aient pas compromis les approbations aux divers points de passage, nous considérons que le délai alloué pour la réception des documents pour présentation aux différents comités peut être un enjeu limitant ainsi le temps consacré par le BPPI à la validation des informations présentées et leurs modifications au besoin.

Considérant la fréquence (bimensuelle) et la durée limitée des réunions des Comités de gouvernance, nous considérons que de présenter des informations complètes et justes permettrait d'optimiser le temps consacré aux différents dossiers, et pourrait faire en sorte que les Comités de gouvernance voient un plus grand nombre de dossiers annuellement. Comme nous le mentionnons plus loin dans notre rapport, les Comités de gouvernance n'ont pas le temps de voir l'ensemble des Projets et des Programmes chaque année.

En ce qui concerne l'application des autres exigences du Cadre de gouvernance qui sont plutôt réalisées via la gestion de projet par les unités d'affaires, nos échanges avec le BPPI et la consultation des documents reçus nous permettent de constater que le BPPI ne cherche pas à obtenir l'évidence que ces exigences sont appliquées, notamment que le processus financier sous la responsabilité du Service des finances est respecté.

De plus, dans le cadre de nos travaux, nous n'avons pas obtenu d'évidence que des audits internes des systèmes de gestion des projets avaient été réalisés conformément à une des règles de fonctionnement figurant au Cadre de gouvernance adopté en 2010.

Sur la base de ces constats, bien que l'approche de gestion de projets du BPPI paraisse structurée, celui-ci ne cherche pas à s'assurer que les exigences du Cadre de gouvernance et de l'encadrement administratif pour les Projets et Programmes sont entièrement respectées. De plus, le BPPI ne fait pas de contrôle systématique de la complétude des documents produits par les unités d'affaires avant qu'ils ne soient présentés aux comités de gouvernance.

Les constats évoqués ci-dessus mettent en lumière plusieurs lacunes dans le contrôle de la mise en œuvre des règles de fonctionnement figurant dans le Cadre de gouvernance. Bien que le nouveau Cadre de gouvernance ne fasse plus explicitement référence à de telles règles, nous considérons qu'il s'agit de règles standards en gestion et que la réalisation des projets et programmes d'envergure à la Ville devrait s'y référer.

### **3.2.A. Recommandation**

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de se doter d'un mécanisme lui permettant de s'assurer que le Cadre de gouvernance est mis en œuvre par les unités d'affaires en s'appuyant sur des règles d'une saine gestion.

### **3.2.B. Recommandation**

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de vérifier la complétude des documents fournis par les unités d'affaires avant la présentation aux Comités de gouvernance, afin d'exercer un contrôle du respect des exigences reliées au processus décisionnel de gestion de Projet et Programme.

### **3.2.C. Recommandation**

Nous recommandons à la Direction générale de se doter d'un mécanisme de contrôle interne permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité du Cadre de gouvernance, et ce, afin d'assurer qu'il atteint ses objectifs.

### 3.3. Guides, outils et formations

#### Guides et outils

Dans le cadre de nos travaux, nous avons cherché à évaluer si les documents produits par le BPPI et mis à la disposition des responsables de Projets et Programmes étaient suffisants, à jour et facilement accessibles pour qu'ils puissent bien accomplir leurs tâches et présenter des dossiers respectant le Cadre de gouvernance et l'encadrement administratif.

Nous constatons que le BPPI s'est doté d'un ensemble de guides et d'outils permettant d'encadrer et d'appuyer la gestion de Projet ou Programme vers les différents points de passages devant les Comités de gouvernance de la Ville.

Notamment, le BPPI a créé un ensemble de gabarits distincts (DAP/AMP/présentation PPT) en appui à chacun des points de passages du Projet ou Programme, qui permet de structurer les informations requises pour faciliter la prise de décision par les Comités de gouvernance. Pour la majorité des gabarits, des explications sont fournies à même ceux-ci facilitant ainsi la rédaction des informations.

En appui à ces gabarits, des guides méthodologiques exhaustifs ont été conçus afin d'outiller les responsables de Projet ou Programme sur des sujets spécifiques à la gestion de projet, notamment sur la gestion des risques et sur l'estimation des coûts et l'élaboration de budgets de Projets et Programmes d'immobilisation.

Cependant, dans le cadre de nos travaux d'analyse des 29 Projets et Programmes composant notre échantillon, nous avons constaté à la lecture des Dossiers d'approbation de projet (DAP) aux phases de planification et d'exécution que le niveau de détail des informations présentées aux sections composant « les engagements municipaux » (c'est-à-dire, le développement durable, le design actif et mobilité, l'accessibilité sociale, et le concept de Ville intelligente) variait d'un Projet ou Programme à l'autre. Pour répondre aux exigences du DAP en lien avec ces engagements municipaux, le BPPI recommande au responsable du projet de faire appel aux unités administratives d'expertises spécialisées dans ces domaines. Il s'agit ici d'une différence importante dans l'encadrement du BPPI envers les responsables de projet pour qui il a produit des guides en lien avec la gestion des risques, le budget du Projet ou du Programme.

Sans balises précises de ce qui est attendu de ces domaines d'expertise, il s'avère normal de retrouver une disparité dans les informations présentées. De plus, il peut être lourd, en termes d'accompagnement et de support pour les responsables des différents domaines d'expertise d'être régulièrement sollicités pour le même type d'informations.



## Formation

En plus des guides et outils mis à la disposition des responsables de projet, nous avons constaté que le BPPI diffuse régulièrement des formations à l'ensemble des employés de la Ville. Selon les informations obtenues, pour 2019 et début 2020, le BPPI a réalisé 27 séances de formation auxquelles tout près de 275 personnes ont assisté. Selon nos travaux, nous concluons que les formations diffusées se veulent concrètes et pratiques, car elles sont axées principalement sur la présentation du Cadre de gouvernance, le processus d'approbation incluant le DAP et les guides méthodologiques. De plus, elles sont appuyées d'un matériel de formation très détaillé qui permet aux participants de s'y référer dans le futur.

### 3.3.A. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de faire produire par les unités d'affaires spécialisées des guides détaillant les attentes relativement aux informations requises pour les éléments concernant les engagements municipaux et de les rendre disponibles aux unités d'affaires, et ce, afin que ces dernières documentent adéquatement les Dossiers d'approbation de projet en lien avec ces éléments.

## 3.4. Reddition de comptes

### 3.4.1. Compilation des informations au tableau de suivi

Le BPPI est responsable de consolider la reddition de comptes des Projets et Programmes. Trimestriellement, il demande aux unités d'affaires de mettre à jour un tableau de suivi selon des paramètres spécifiques tout dépendamment qu'il s'agit d'un Projet ou d'un Programme. Pour chaque paramètre, une valeur et un code de couleur (vert, jaune ou rouge) doivent être indiqués selon qu'il n'y a pas de risque, un risque possible ou une assurance que la portée du Projet ou Programme, le budget ou l'échéancier ne seront pas respectés. L'unité d'affaires peut également mettre un commentaire général relativement au Projet ou Programme dans une colonne à cet effet pour apporter des précisions.

Pour les 29 Projets et Programmes de notre échantillon, nous avons cherché à savoir si les unités d'affaires identifiaient adéquatement les changements dans ces indicateurs lors de la reddition de comptes. Si, globalement, les unités d'affaires indiquent par un code de couleur lorsqu'elles envisagent qu'il y aura un décalage dans le temps pour la réalisation du Projet ou du Programme, nous avons observé que l'identification d'un risque en lien avec le budget était faite avec moins de rigueur. Ainsi, pour deux Projets, les changements aux valeurs du budget n'ont pas été indiqués par un code de couleur différent. À titre d'exemple, pour un Projet, le budget est passé de 21,96 M\$ à 23,75 M\$ (1,79 M\$), et pour l'autre, il est passé de 183 M\$ à 218 M\$ (35 M\$) dans un intervalle de trois mois sans que le statut de risque du budget soit modifié entre les deux redditions de comptes.

Dans d'autres situations, le retour à un indicateur vert est fait de manière trop hâtive. À titre d'exemple:

- Pour un des Projets en phase d'exécution, le budget est en jaune à 93 M\$ à la reddition de comptes du 27 mai 2016, et à la reddition de comptes du 9 septembre 2016, il passe à 173 M\$, mais revient au vert. Entre les deux, le Projet est passé au CCPE (14 juin 2016) qui a recommandé la poursuite du Projet sans qu'une AMP soit autorisée par le CE. Il aurait donc dû rester en jaune comme il n'a pas eu d'autorisation officielle pour ce changement;
- Pour un des Projets, après un indicateur rouge pour le budget au 24 novembre 2017, il revient au vert au 15 février 2018, alors que l'augmentation du budget a été approuvée par le CE le 7 février 2019, soit une année plus tard.

Le BPPI dit ne pas faire la correction sur le code de couleur que l'unité d'affaires met dans sa reddition de comptes, car selon lui, il est de la responsabilité de celle-ci de fournir une information appropriée. Le BPPI peut néanmoins demander à une unité d'affaires des précisions sur les commentaires figurant dans le document de reddition de comptes ou sur des valeurs mises dans ce document. De plus, le BPPI confirme qu'il ne peut pas valider les montants inscrits au budget dans la reddition de comptes versus ce qui est dans les PTI, car ces derniers sont seulement pour trois ans et n'y a aucune trace des sommes autorisées par le passé. Aussi, il peut y avoir des PTI qui peuvent être associés à plusieurs numéros Investi (numéros des projets PTI).

Si le BPPI ne change pas les codes de couleur, il y a pour chaque paramètre une cellule dans le tableau de suivi qu'il peut mettre en surbrillance (orange) pour mentionner qu'il n'est pas en accord avec l'évaluation faite par l'unité d'affaires. En conséquence, il n'y a pas de garantie que l'information transmise au CCGPE et au CCPE soit exacte et à jour comme le BPPI ne valide pas l'information.

Le BPPI a adopté une approche de reddition de comptes avec les unités d'affaires à haut niveau, en favorisant quelques indicateurs globaux relativement à un projet ou un programme. Cette reddition de comptes ne permet pas de savoir rapidement, sans consulter d'autres sources d'information, la tendance que prend un projet ou programme par rapport à l'évolution des dépenses par exemple. En effet, le BPPI ne demande pas les dépenses encourues à ce jour, mais uniquement le budget total prévu et le niveau de confiance du responsable du projet ou programme quant au respect de ce budget total. Le CCGPE et le CCPE ne peuvent pas savoir, sans recherche additionnelle, si un Projet est suffisamment avancé par rapport aux dépenses réelles faites à date.

### 3.4.1.A. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations d'élaborer un guide précisant les balises à suivre pour les unités d'affaires afin d'uniformiser la reddition de comptes trimestrielle.

### 3.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de revoir la reddition de comptes demandée aux unités d'affaires afin d'inclure l'état d'avancement du projet d'envergure (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement, et ce, afin de donner une vision plus globale de la capacité de l'unité d'affaires à livrer le projet d'envergure dans les balises autorisées ou à identifier proactivement des enjeux.

### 3.4.2. Reddition de comptes aux Comités de gouvernance

Une fois le tableau de suivi mis à jour, le BPPI prépare un tableau synthèse qui contient uniquement les Projets ou Programmes pour lesquels il considère qu'il y a un changement d'un des paramètres depuis la dernière reddition de comptes. Ceci doit être fait cinq jours avant le CCGPE et est déposé sur le site du comité.

Nous avons constaté dans le cadre de nos travaux que dans les calendriers des séances du CCGPE de 2015 et de 2016, il est fait mention à intervalles réguliers d'un point d'information « Tableau de suivi des projets et programmes prioritaires ». À partir de 2017, ce point n'apparaît plus à l'ordre du jour. Nous avons eu l'évidence que ce point a été discuté lors de la rencontre du 14 avril 2015 et du 7 juillet 2015 au CCGPE. Toutefois, le compte rendu de la rencontre du CCGPE du 13 octobre 2015 n'en fait pas mention même si c'est au calendrier, tout comme pour le 26 novembre 2015. Au compte rendu de la rencontre du CCGPE du 16 septembre 2016, alors que le point devait être présenté, le compte rendu mentionne que « ce sujet n'a pas été traité par manque de temps ». La même raison est évoquée lors de la réunion du 6 décembre 2016 qui était la suivante où ce point était à l'agenda. Lors de la réunion suivante, le 16 décembre 2016, le point n'avait pas été repris. Des cas de figure similaires sont observés en 2017, 2018 et 2019. Autrement qu'en 2015 et 2016, nous n'avons pas eu l'évidence que de telles présentations aient été effectuées au CCGPE. Il y a donc simplement dépôt du document de suivi sur le site du comité.

Selon le BPPI, l'idée évoquée que le CCGPE n'a pas le temps d'aborder le suivi des Projets et Programmes à la suite d'une reddition de comptes peut s'expliquer par le nombre de Projets et de Programmes à suivre par ce comité, pour un nombre limité de rencontres par année (deux par mois) (voir le tableau 3). À l'exception de 2015 à 2016, où le nombre de Projets vus par le CCGPE est passé de 53 à 72, il est demeuré de 72 en 2017, puis a chuté à 67 en 2018 et finalement à 47 seulement en 2019. Il faut toutefois souligner que si un Projet doit passer plus d'une fois au CCGPE durant la même année, il ne compte que pour un Projet vu par le comité.

**TABLEAU 3****Nombre de Projets et de Programmes examinés par les Comités de gouvernance**

Année	CCGPE		CCPE	
	Projets	Programmes	Projets	Programmes
2015	53	12	36	11
2016	72	26	26	40
2017	72	28	47	9
2018	67	22	64	17
2019	47	32	30	19

Le BPPI mentionne également que les services doivent venir présenter l'avancement de l'ensemble de tous les Programmes sous leur responsabilité une fois par année. Sur la base des calendriers des réunions au CCGPE et au CCPE et pour les points d'information (non pas les points de passage), nous observons une baisse des présentations au fil des ans, exception faite de 2016 (voir le tableau 4).

**TABLEAU 4****Présentation aux comités par une unité d'affaires des Programmes sous sa responsabilité**

Unités d'affaires	2015		2016		2017		2018		2019	
	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE	CCGPE	CCPE
Service des infrastructures, de la voirie et des transports <sup>13</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X		
Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports	X	X	X	X	X		X		X	
Service de l'eau			X	X	X		X			
Service de la gestion et planification immobilière			X	X	X					

<sup>13</sup> SIVT – Service des infrastructures, de la voirie et des transports a connu un changement organisationnel en 2018 et ses activités ont été réparties entre le Service des infrastructures du réseau routier et le Service de l'urbanisme et de la mobilité, mais aucun de ces services n'a présenté d'états d'avancement de leurs Programmes depuis ce temps.

Le BPPI, bien que disant demander aux unités d'affaires de présenter l'évolution des Programmes annuellement, ne met pas systématiquement à l'ordre du jour le suivi de ces derniers. Nous pouvons donc conclure que le BPPI n'a pas exigé que les services présentent l'avancement annuel de l'ensemble de leurs Programmes. L'ampleur du nombre de Projets et de Programmes à suivre par les Comités de gouvernance ne permet pas de faire, par le BPPI, de présentation formelle du suivi des Projets et Programmes à la suite de la reddition de comptes demandée aux unités d'affaires. En considérant que le CCGPE peut suivre un Projet plus d'une fois par année, ceci prend de l'espace dans le calendrier de réalisation et limite davantage la capacité du BPPI à faire une présentation au CCGPE et possiblement au CCPE sur le suivi des Projets. De plus, les élus et membres de la haute direction n'ont pas accès à une période de questions spécifiques pour questionner l'avancement des Projets et Programmes. Il nous apparaît donc nécessaire que le BPPI revoie le mode de reddition de comptes (type et fréquence) fait aux Comités de gouvernance.

#### **3.4.2.A. Recommandation**

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de faire périodiquement une présentation au Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure et au Comité de coordination des projets et programmes d'envergure des informations obtenues lors de la reddition de comptes, et ce, afin de tenir informés les élus et les membres de la haute direction des enjeux possibles en lien avec différents projets et programmes d'envergure.

#### **3.4.2.B. Recommandation**

Nous recommandons au Bureau des projets et programmes d'immobilisations de mettre à l'agenda du Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure et du Comité de coordination des projets et programmes d'envergure une présentation périodique par chaque unité d'affaires ayant sous sa responsabilité des programmes d'envergure, et ce, afin que la haute direction ait un portrait global de l'avancement de ces programmes d'envergure.

## 4. Conclusion

La Ville de Montréal (la Ville) s'est dotée en 2010 d'un Cadre de gouvernance pour encadrer la gestion des Projets et Programmes qui, annuellement, nécessitent plusieurs dizaines, voire des centaines de millions de dollars d'investissement pour leur réalisation. Le Bureau des projets et programmes d'immobilisations (BPPI) s'est vu confier par la Direction générale la responsabilité de faire connaître ce Cadre de gouvernance, de le mettre à jour et de s'assurer que les unités d'affaires responsables de la réalisation des Projets et des Programmes suivent ce Cadre de gouvernance.

Nos travaux nous amènent à conclure que malgré l'existence de ce Cadre de gouvernance et des responsabilités du BPPI pour s'assurer de son suivi par les unités d'affaires, les Projets et les Programmes ne s'y conforment pas tous. Bien que le BPPI fasse évoluer les critères d'identification des Projets et Programmes, leur communication sur le site Intranet du BPPI n'est pas en adéquation avec ceux figurant dans le Cadre de gouvernance. Nous avons aussi observé que bien qu'il y ait un processus d'identification des nouveaux Projets et Programmes, celui-ci ne permet pas au BPPI de capter au moment opportun l'ensemble des Programmes afin qu'ils cheminent devant les Comités de gouvernance. De plus, bien que le rôle du BPPI soit de s'assurer du suivi du Cadre de gouvernance par les unités d'affaires et du processus d'approbation des Projets, il ne contrôle pas les documents soumis par les unités d'affaires requérantes avant la présentation à un des Comités de gouvernance. Ceci a pour effet que les membres de ces comités demandent des changements ou des précisions en lien avec des informations qui auraient dû figurer dans un Dossier d'approbation de projet (DAP) répondant aux exigences du Cadre de gouvernance ou de l'encadrement administratif pour un DAP.

Or, en raison du nombre de Projets et Programmes en cours, les Comités de gouvernance n'ont pas le temps de voir la totalité d'entre eux chaque année. Le fait de devoir repasser des Projets et des Programmes devant un Comité de gouvernance, car ils manquent de précision ou ne respectent pas une exigence du Cadre de gouvernance ou de l'encadrement administratif pour un DAP n'est pas optimale et a pour impact de limiter le nombre de dossiers revus annuellement par les Comités de gouvernance.

Le BPPI a développé des guides et des formations afin d'aider les unités d'affaires à remplir les exigences du Cadre de gouvernance. Il faudrait toutefois, sur la base de nos observations, qu'un pareil guide soit élaboré pour toutes les analyses devant être produites par les unités d'affaires dans le cadre d'un DAP, notamment pour ce qui concerne l'acceptabilité sociale d'un Projet, le développement durable et le volet en lien avec la Ville intelligente. Ceci permettrait d'uniformiser la nature et le niveau de détails inclus dans la documentation fournie par les unités d'affaires.

Finalement, nos travaux nous amènent à conclure que le processus de reddition de comptes demandée aux unités d'affaires devrait être davantage encadré afin que le BPPI puisse avoir une vue globale de l'avancement des Projets et des Programmes, incluant les dépenses réelles encourues et non pas uniquement s'il est prévu que le budget total ne soit pas suffisant. De plus, considérant que les Comités de gouvernance sont les instances décisionnelles pour l'approbation des Projets

et Programmes, nous considérons qu'une reddition de comptes régulière et complète devrait leur être faite par le BPPI sur l'avancement de l'ensemble des Projets et des Programmes.

Sur la base de ces constats et dans le but d'assurer une saine gestion des fonds publics nécessaires à la réalisation des Projets et Programmes à la Ville, nous avons notamment recommandé que la Ville:

- s'assure que toute modification des critères d'identification des projets et programmes d'envergure est adoptée par les instances municipales et officiellement communiquée aux unités d'affaires;
- exige des unités d'affaires que tout programme susceptible de répondre aux critères d'envergure chemine selon le processus décisionnel préalablement à toute autorisation de financement;
- se dote d'un mécanisme lui permettant de s'assurer que le Cadre de gouvernance est mis en œuvre par les unités d'affaires en s'appuyant sur des règles de saine gestion;
- vérifie la complétude des documents fournis par les unités d'affaires avant la présentation aux Comités de gouvernance, afin d'exercer un contrôle du respect des exigences reliées au processus décisionnel de gestion de Projet et Programme;
- se dote d'un mécanisme de contrôle interne permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité du Cadre de gouvernance, et ce, afin d'assurer qu'il atteint ses objectifs;
- mette périodiquement à l'agenda du Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE) et du Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE) une présentation de l'avancement des Programmes sous la responsabilité des différentes unités d'affaires responsables;
- effectue périodiquement une présentation au CCGPE et au CCPE des informations obtenues lors de la reddition de comptes;
- revoie la reddition de comptes demandée aux unités d'affaires afin d'inclure l'état d'avancement du projet d'envergure (contenu, budgets et échéanciers) en fonction des paramètres établis initialement;
- élabore un guide pour préciser les balises à suivre par les unités d'affaires afin d'uniformiser la reddition de comptes trimestrielle;
- fasse produire par les unités d'affaires spécialisées des guides détaillant les attentes au terme des informations requises pour les éléments concernant les engagements municipaux et de les rendre disponibles pour les unités d'affaires.

## 5. Annexes

### 5.1. Objectif et critères d'évaluation

#### Objectif

S'assurer que les Projets et les Programmes à la Ville suivent le cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux et les exigences pour obtenir les différentes autorisations des comités de gouvernance pour l'avancement dans leur cycle de vie.

#### Critères d'évaluation

- Des mécanismes sont en place afin que le BPPI puisse identifier tout nouveau Projet ou Programme afin d'en faire le suivi.
- Des mécanismes de contrôles sont en place afin que les Projets respectent les exigences du Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux pour l'obtention des autorisations des comités de gouvernance.
- Le BPPI s'est doté d'outils pour accompagner les unités d'affaires dans la mise en œuvre et le respect du Cadre de gouvernance des projets et programmes d'envergure.
- Une reddition de comptes est faite au BPPI par les unités d'affaires quant au suivi des exigences de gestion des Projets et Programmes, et ce, afin de permettre au BPPI de contrôler l'avancement des Projets.



## 5.2. Nombre de projets et programmes d'envergure composant l'échantillon utilisé dans le cadre de cet audit

Phase du cycle de vie	Justification	Démarrage	Planification	Exécution	Clôture
Projets	1	4	2	10	1
Programmes avec date de fin	1	1	1	3	
Programmes récurrents	1		1	3	
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>1</b>

## 5.3. Composition des Comités de gouvernance

Comité corporatif de gestion des projets et programmes d'envergure (CCGPE)	Comité de coordination des projets et programmes d'envergure (CCPE)	Comité exécutif (CE)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur général</li> <li>• Directeurs généraux adjoints (4)</li> <li>• Directeur des finances</li> <li>• Directeur du Bureau des projets et programmes d'immobilisations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élus (8)</li> <li>• Directeur général</li> <li>• Directeur général adjoint – Services Institutionnels</li> <li>• Directeur du Bureau des projets et programmes d'immobilisations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élus (12)</li> <li>• Mairesse de Montréal</li> </ul>



