

# Observations de la vérificatrice générale

---

1.

---

**Rapport annuel 2022**

Bureau du vérificateur général  
de la Ville de Montréal



# 1. Observations de la vérificatrice générale

L'équipe du Bureau du vérificateur général (BVG) se dédie à vous donner un « **Regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics** ».

Ce septième et dernier rapport que je dépose au conseil municipal (CM) présente le résultat des importants travaux réalisés par toute l'équipe du BVG que je remercie pour leur travail de qualité.

Je terminerai mon mandat le 15 août prochain. Je présente au chapitre 2 un bilan des 7 années passées comme vérificatrice générale de la Ville de Montréal (la Ville).

## 1.1. Sommaire des travaux d'audit conduits pour l'année 2022



### 1.1.1. Audits de performance et des technologies de l'information

Les rapports complets des mandats d'audit de performance et des technologies de l'information (TI) sont présentés au chapitre 3 du présent rapport.

#### **Processus budgétaire – volet programme décennal d'immobilisations : Planification des investissements**

Consciente des besoins en investissements attribuables au vieillissement de ses infrastructures, la Ville prépare un plan décennal d'immobilisations (PDI) sur une période de 10 ans afin d'assurer une planification stratégique et intégrée. Celui-ci totalise plus de 19,5 milliards de dollars (G\$) dont 70,3 % est attribuable au volet protection des actifs. Il est un outil de gestion et de planification qui tient compte des besoins de la population et des niveaux de services convenus.

La Ville a mis en place plusieurs politiques et directives quant à l'élaboration du PDI, notamment la préparation d'un bilan annuel interne sur la connaissance des actifs dont la valeur de remplacement est estimée à environ 66 G\$. Toutefois, certaines pratiques visant à arrimer les besoins et les ressources financières à long terme, en adéquation avec la vision stratégique de la Ville, ne sont pas mises en œuvre. De plus, les stratégies de planification et de financement des investissements en vigueur n'ont pas toutes été respectées et la reddition de comptes n'est pas suffisante pour évaluer dans quelle mesure le PDI est arrimé aux besoins de la Ville et en adéquation avec sa capacité financière à long terme et que les réalisations correspondent aux prévisions budgétaires.

#### **Gestion des rejets et des débordements des eaux usées**

La Ville possède 2 stations d'épuration, dont la plus grande en Amérique du Nord, et 161 ouvrages de surverse par lesquels des débordements d'eaux usées peuvent avoir lieu lors de surcharges du réseau de collecte. La Ville a généralement mis en place un ensemble de mécanismes favorisant une saine gestion du suivi des rejets des eaux usées et des débordements. Par contre, ceux-ci ne s'effectuent pas pleinement en conformité avec les exigences réglementaires. Pour le suivi des rejets, la Ville se conforme majoritairement aux exigences. Pour le suivi des débordements, les mécanismes en place n'assurent pas un recensement de la totalité de ceux-ci ni le respect de toutes les exigences de visites aux ouvrages de surverse. Lors de débordements, la Ville n'avise pas toujours les instances ou ne le fait pas dans les délais requis.

#### **Connaissance et mise en valeur des bâtiments patrimoniaux**

Le patrimoine de la Ville est reconnu pour ses bâtiments municipaux et privés qui ont une valeur architecturale, historique, paysagère, urbaine ou archéologique. Il est régi par des dispositions municipales ainsi que la *Loi sur le patrimoine culturel* visant à assurer sa connaissance, sa protection, sa mise en valeur et sa transmission. Dans la *Politique du patrimoine* (Politique) de 2005 et son Plan d'action en patrimoine 2017-2022 (PAP), l'Administration municipale s'est engagée à agir de façon exemplaire envers son patrimoine.

La Ville ne dispose pas d'une connaissance complète de ces bâtiments sur son territoire ainsi que de leur état de conservation. Ils ne sont pas tous recensés ni qualifiés de manière uniforme, limitant la portée des interventions de mise en valeur qui déjà sont déficientes. En effet, le déficit d'investissement, le manque d'entretien des bâtiments patrimoniaux (BP)

municipaux et l'insuffisance d'incitatifs au maintien en bon état des BP privés accentuent la vulnérabilité de certains d'entre eux et peuvent mener à leur perte. La Ville a entrepris des démarches afin de se conformer à une nouvelle législation afin de recenser les BP municipaux et privés de 1940 et moins sur le territoire de l'agglomération d'ici 2026.

Plusieurs actions de la Politique et du PAP, visant à accroître la connaissance et la mise en valeur des BP, demeurent à réaliser. L'absence d'un suivi de ces actions ne permet pas à la Ville de régler adéquatement les enjeux relatifs aux BP sur son territoire

### **L'octroi et la gestion des contributions financières par les services centraux à des organismes à but non lucratif**

Annuellement, les services centraux de la Ville octroient et versent d'importantes contributions financières à des organismes à but non lucratif (OBNL). Ceci permet à la Ville d'offrir une panoplie de services à la communauté montréalaise, notamment l'organisation d'activités sportives, d'événements culturels et de festivals, le soutien aux personnes vulnérables et aux entreprises locales ainsi que la formation de la jeunesse. Bien qu'il y ait un ensemble d'encadrements en place, la Ville n'est pas en mesure de faire une démonstration documentée d'une impartialité dans l'octroi des contributions financières aux OBNL et du respect des encadrements pour l'ensemble des contributions examinées. De plus, nous n'avons pas eu l'évidence que la Ville peut démontrer que toutes les sommes versées sont utilisées aux fins prévues et dans leur totalité.

### **Efficacité et efficience de l'utilisation des véhicules de patrouille du Service de police de la Ville de Montréal dans un contexte d'urgence**

Les patrouilleuses et patrouilleurs du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) interviennent lorsqu'un appel de service d'urgence est fait à la Centrale 911. Selon la gravité de la situation, le SPVM s'est fixé des cibles de temps moyen pour répondre à ces appels. Pour arriver le plus rapidement possible sur les lieux, il faut attirer l'appel d'urgence au véhicule de patrouille dont le temps de déplacement est le plus court. Le véhicule doit être dans un bon état de fonctionnement et la patrouilleuse ou le patrouilleur doit être en mesure de conduire un véhicule d'urgence dans diverses conditions météorologiques et urbaines.

Pour des raisons de sécurité, nous ne pouvons divulguer dans le présent rapport annuel le détail des résultats et des constats que nous avons faits. Nous avons formulé des recommandations aux différentes unités d'affaires (UA) concernées en lien avec ces constats, et ces dernières se sont engagées à élaborer des plans d'action (PA) et les mettre en œuvre pour corriger ces lacunes.

### **Gestion des systèmes de contrôles industriels du métro de la Société de transport de Montréal**

La Société de transport de Montréal (STM) fournit à la population des services de transport collectif, dont le service de métro. Celui-ci comprend 4 lignes desservant 68 stations sur 71 kilomètres. Le métro est contrôlé de manière centralisée par un Système de contrôle et d'acquisition de données « Supervisory Control and Data Acquisition » (SCADA) qui surveille et gère les opérations du métro. Cette gestion nécessite l'utilisation de systèmes de contrôle industriels (SCI) composés de technologies opérationnelles et de technologies de l'information.

Les SCI peuvent être confrontés à des cyberattaques provoquant des dommages, du vol d'information et de la destruction ou l'altération du bon fonctionnement des SCI du métro. En raison de plusieurs lacunes, notamment la gestion inadéquate des accès logiques aux SCI et l'absence de plan de relève informatique formel, nous concluons que la gestion des SCI par la STM nécessite des améliorations afin d'assurer une gestion plus efficace et de réduire les risques de perte de disponibilité du métro.

Certains constats contenus dans ce rapport ne sont pas divulgués publiquement pour des raisons de sécurité. Nous avons formulé des recommandations à la STM en lien avec ces constats. Elle s'est engagée à élaborer des PA et les mettre en œuvre pour corriger ces lacunes.

### **Gestion du système Artemis — Service de sécurité incendie de Montréal et Service des technologies de l'information**

Le Centre de communication en sécurité incendie (CCSI) du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) utilise un système informatique de répartition des appels appelé Artemis. Comme le SIM est l'unique corps de ce genre dans toute l'agglomération de Montréal, il est crucial que le CCSI puisse s'appuyer sur un système performant avec une haute disponibilité. La Ville a mis en place plusieurs mécanismes de contrôle assurant une saine gestion du système Artemis. Néanmoins, certains éléments nécessitent des améliorations, notamment quant aux paramètres d'authentification, à la procédure de gestion des accès logiques à hauts privilèges, à la documentation fonctionnelle et aux mécanismes d'alertes automatisées pour les incidents.

#### **1.1.2. Audit financier**

La poursuite du programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises (PAUPME) du gouvernement du Québec rattaché au contexte pandémique et de la mise en application des exigences rehaussées de la norme révisée NCA 540 « Audit des estimations comptables et des informations y afférentes » ont continué de teinter nos travaux d'audit en 2022, et ce, pour une 3<sup>e</sup> année consécutive.

Les aides financières aux entreprises dans le cadre du PAUPME qui totalisaient 150 M\$ à la fin de 2021, s'élevaient à près de 159 M\$ au 31 décembre 2022. Encore cette année, des travaux ont été conduits en coordination avec les organismes du réseau PME MTL, à qui la gestion du programme et des aides financières a été confiée par la Ville et leurs auditeurs.

Nous sommes toujours préoccupés par la perte d'expertise au Service des finances rattachée aux départs passés et à venir de différentes personnes clés pour la préparation des états financiers. La pénurie de personnel d'expérience dans d'autres services de la Ville impliqué dans ce processus est également inquiétante. Ces éléments ont eu des répercussions sur le calendrier de livraison des documents et leur qualité ainsi que sur la réalisation de nos travaux d'audit.

Ainsi, au moment de produire le rapport annuel, nous n'avons pas encore émis le rapport de l'auditeur conjoint pour les états financiers consolidés de la Ville au 31 décembre 2022 puisque le rapport financier sera déposé par la trésorière à la séance du CM de mai ou de juin 2023.

Par ailleurs, la vérificatrice générale a émis conjointement avec l'auditeur externe des rapports de l'auditeur sans réserve pour les états financiers consolidés de la Société de transport de Montréal (2 rapports), la Société d'habitation et de développement de Montréal, la Société du parc Jean-Drapeau, l'Agence de mobilité durable et Transgesco.

Le sommaire détaillé des travaux d'audit financier réalisés se retrouve au chapitre 5.

## 1.2. Rapport préélectoral

La volonté de se doter d'un rapport préélectoral (RPE) qui soit audité s'est maintenue en 2022 avec l'adoption de 2 motions par le CM demandant premièrement des amorces de discussions entre le Service des finances et la vérificatrice générale quant à la création d'un RPE audité pour les élections de 2025, et deuxièmement un état d'avancement par le Service des finances à cet égard. Des documents ont été déposés au CM par la vérificatrice générale et le Service des finances à ce sujet.

Nous maintenons que l'implantation des recommandations contenues dans le rapport sur les processus budgétaires – volet fonctionnement est souhaitable si la Ville désire se doter d'un RPE conforme aux exigences en la matière et représentant un outil de transparence budgétaire permettant aux partis politiques de présenter des programmes qui concordent avec la situation financière de la Ville. Or, force est de constater que deux ans après son émission, plusieurs éléments importants restent à mettre en place.

Il est aussi important de rappeler que tous les travaux de certification effectués par le BVG de la Ville sont réalisés en conformité avec les normes canadiennes pour les missions de certification énoncées par le Conseil des normes et de certification de CPA Canada. La valeur ajoutée de l'audit serait sur l'entièreté du RPE. Nous constatons qu'un écart important demeure entre ce qui doit être fait pour que le RPE puisse être audité et la compréhension des intervenantes et intervenants à cet égard.

## 1.3. Reddition de comptes

### 1.3.1. Personnes morales ayant bénéficié d'une subvention d'au moins 100 000 \$ au cours de l'année 2021

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2021, la Ville a comptabilisé un montant totalisant 192 M\$ à titre de subventions à des personnes morales. De ce montant, 163,4 M\$ (soit 85,1 %) concernaient 287 personnes morales ayant reçu des subventions totalisant au moins 100 000 \$, lesquelles étaient assujetties aux exigences de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et à la résolution CM13 1157 adoptée par le CM.

La majorité des ententes comporte une clause indiquant que les états financiers doivent être transmis 90 jours après la fin de l'exercice de l'organisme bénéficiaire. Or, en date du 23 janvier 2023, le BVG avait reçu les états financiers audités pour 2021 de 285 (ou 98,95 %) des 287 organismes touchés par cette exigence de la LCV, pour un total de 162,5 M\$. Deux organismes ayant reçu 747 705 \$ n'avaient pas répondu aux exigences de la LCV et à la résolution CM13 1157, puisqu'ils n'avaient pas transmis des états financiers audités.

J'encourage la Ville à poursuivre son travail afin de sensibiliser les organismes quant aux exigences de l'article 107.9 de la LCV et de la résolution CM13 1157.

Le chapitre 7.1. traite des travaux effectués par le BVG afin de s'assurer de la conformité législative des organismes.

### 1.3.2. Application des recommandations de la vérificatrice générale

Nous avons conduit le suivi de la mise en application de nos recommandations sur l'année civile de notre rapport, soit du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2022. Un total de 336 recommandations ont été suivies en 2022. Durant les 12 mois de l'année, les UA ont considéré avoir mis en application 196 de ces recommandations, soit 58,3 % de ce qui devait être fait. Sur la base des évidences fournies par les UA pour démontrer la mise en application des recommandations, nous avons confirmé et fermé 175 de celles-ci, pour un taux d'application de nos recommandations de 52,1 %. De ce nombre, près d'une recommandation sur deux a été mise en application avec au moins une année de retard par rapport à la date que les UA s'étaient fixée.

Préoccupé par le nombre de PA toujours en cours d'application et pour lesquels les dates d'implantation prévues étaient échues depuis plusieurs années, le BVG a entrepris en 2021 un exercice de validation des recommandations concernées auprès des UA. Celui-ci s'est poursuivi en 2022 en leur donnant l'opportunité de revoir la pertinence des recommandations dont les PA étaient échus depuis au moins 3 ans.

Au 31 décembre 2022, le nettoyage de certaines recommandations a permis de faire passer de 57,1 % à 64,6 % le nombre de celles toujours en cours de réalisation et sans retard par rapport à la date d'implantation de leur PA.

Toutefois, malgré plusieurs relances auprès des UA, nous constatons que la Ville n'a pas pleinement profité de l'opportunité que lui offrait le BVG d'améliorer son taux d'application des recommandations en reportant dans le futur la date d'implantation de certains de ses PA.

Cet exercice a continué en 2023 avec les recommandations dont les PA sont échus depuis au moins 1 an.

Les résultats détaillés de l'application des recommandations se retrouvent au chapitre 7.2.

## 1.4. Rapports de gestion

Vous retrouverez au chapitre 8.1. notre rapport de gestion quant à la situation du BVG pour l'année 2022 et au chapitre 8.2. le suivi quant au plan stratégique 2022-2024 pour lequel nous avons réalisé 93 % de nos engagements.

L'état des dépenses du BVG pour 2022 ainsi que le rapport de l'auditeur indépendant figurent en annexe du chapitre 9.2.