

Bilan 7 ans

2.

Rapport annuel 2022

Bureau du vérificateur général
de la Ville de Montréal



Table des matières

2. Bilan 7 ans	21
2.1. L'équipe : une ressource inestimable	21
2.2. Le changement et l'amélioration en continu	22
2.3. Réalisations et travaux marquants	24
2.4. Quelques réflexions...	29

2. Bilan 7 ans

Le mandat de 7 ans qui m'a été confié comme vérificatrice générale de la Ville de Montréal (la Ville) se terminera le 15 août prochain. Au-delà des mandats d'audit qui ont été réalisés, ces 7 années ont été teintées de changements administratifs et réglementaires importants.

En effet, dès mon entrée en fonction, j'ai constaté que le Bureau du vérificateur général (BVG) faisait face à de nombreux défis en matière de relève, de nouvelles normes d'audit à mettre en œuvre, de reconnaissance de la fonction de vérificatrice ou de vérificateur général ainsi que de pratiques administratives. Ajoutons à cela, des projets de loi, dont le Projet de loi n° 155 qui a modifié la portée d'intervention de la vérificatrice ou du vérificateur général municipal au Québec.

2.1. L'équipe : une ressource inestimable

Derrière le travail accompli avec la plus grande rigueur, il y a une équipe forte et engagée. Cette équipe, je l'ai vue grandir et je suis fière de ce qu'elle incarne; l'indépendance, l'objectivité, le respect et l'intégrité.

Lors de mon entrée en poste, en 2016, je faisais face à des départs prévus à la retraite de plus de 20 % des effectifs dans les 2 années suivantes (dont 2 membres de la direction), aucun plan de relève n'était en place, plusieurs postes étaient vacants et la structure horizontale ne permettait aucun plan d'évolution de carrière.

Pour maintenir et optimiser la qualité de notre travail et la pluralité de nos compétences et expériences, plusieurs actions ont été déployées au cours des dernières années. Nous avons produit un plan de relève pour entre autres permettre d'identifier la relève pour chaque poste ainsi que définir et suivre l'évolution des besoins du BVG et nous adapter aux tendances du marché.

En parallèle à cet exercice, nous avons discuté avec les ressources en place de leurs objectifs et plans de carrière à moyen et long terme. Nous les avons ensuite accompagnées dans leur cheminement de carrière.

Les efforts investis ont mené à des résultats positifs, notamment :

- ◆ La conversion de postes seniors en postes plus juniors afin de bâtir une relève;
- ◆ La création et l'abolition de postes pour un résultat en ajout net de 5 postes;
- ◆ La promotion de 5 membres du personnel à l'interne;
- ◆ L'embauche de 20 nouvelles ressources.

Les embauches effectuées depuis le début de mon mandat représentent 57 % de l'ensemble du personnel actuel. J'aimerais aussi mentionner que les embauches des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics* que nous avons effectuées au cours des dernières années représentent plus de 50 %, ce qui dépasse largement la cible de 33 % fixée par la Ville. Également, la représentation féminine au sein du Bureau n'a cessé de croître au cours des dernières années, atteignant 71 % des membres du personnel.

Ainsi, dans un contexte de rareté de ressources qualifiées, nous avons réussi à mettre en place une relève pour pallier les départs à la retraite, à promouvoir 5 membres du personnel à l'interne ainsi qu'à attirer de nouveaux talents. Résultat : une équipe multidisciplinaire de 35 professionnelles et professionnels compose maintenant le BVG.

Il reste cependant trois postes à pourvoir. La pénurie de main-d'œuvre demeure un enjeu très important. La rareté des ressources est d'autant plus grande sur le marché de l'audit. Les efforts de recrutement et de rétention de personnel devront donc être maintenus.

Beaucoup de chemin parcouru donc, sur le plan humain, route parsemée de petits et grands défis. D'ailleurs, je ne vous apprend rien en affirmant que le contexte pandémique des dernières années a représenté un défi de taille pour l'équipe. Dans ces circonstances exceptionnelles, elle a su faire preuve d'agilité et de dévouement tout en ayant cette volonté de livrer des audits à valeur ajoutée.

Aujourd'hui, en 2023, j'ai confiance en la solidité de l'équipe en place. Formée de près d'une quarantaine de personnes dynamiques, aux compétences diversifiées, nul doute qu'elle poursuivra son travail exceptionnel pour fournir à la population montréalaise un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics.

2.2. Le changement et l'amélioration en continu

Au cours des sept dernières années, mon équipe et moi avons travaillé à améliorer nos façons de faire en misant sur des pratiques innovantes et des outils technologiques performants tout en respectant le cadre législatif et réglementaire.

Changements législatifs

Des projets de loi ont aussi vu le jour, dont certains ont apporté des changements importants à la fonction de vérificateur général. Je pense particulièrement à l'adoption, au printemps 2018, du Projet de loi n° 155 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*). Cela a entre autres redéfini le rôle de la vérificatrice ou du vérificateur général des municipalités d'au moins 100 000 habitants en modifiant son champ d'intervention.

Le projet de loi n° 155 a soustrait l'obligation à la vérificatrice ou au vérificateur général de faire l'audit financier de la municipalité et des organismes paramunicipaux, bien qu'elle ou qu'il puisse continuer à le faire si elle ou s'il le juge approprié. Dans notre rapport annuel 2017, j'avais indiqué notre volonté de poursuivre nos travaux d'audit financier pour la Ville et que pour les organismes paramunicipaux, nos interventions prendraient en compte les risques s'y rattachant.

Quant à l'élargissement de la portée d'intervention de la vérificatrice ou du vérificateur général à un ensemble d'organismes visés par les articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV),

nous avons clarifié la notion de financement afin de bien les circonscrire. C'est ainsi qu'une trentaine d'organismes se sont ajoutés au périmètre d'intervention du BVG.

De plus, nous avons mis en place des processus afin de répondre directement aux différentes demandes d'accès à l'information touchant la vérificatrice générale.

Matrice de risques

Nous nous sommes dotés d'une matrice de risques afin de nous guider dans la planification de missions d'audit à valeur ajoutée. La matrice de risques représente une base, un point de départ qui s'appuie sur une première lecture des risques dans les services centraux, les arrondissements et les organismes sous le contrôle de la Ville.

Mise à jour en continu afin de refléter tout changement ou toute évolution de la Ville, elle permet de centraliser et de documenter les connaissances des auditrices et auditeurs du BVG. L'outil ne se veut pas une manière de limiter les sujets d'audit à réaliser, mais un guide permettant d'identifier et de prioriser les sujets qui auront été identifiés.

Notre plan stratégique

En 2019, nous avons mis en œuvre un Plan stratégique, définissant ainsi les objectifs qui ont guidé et guideront nos actions. Celui-ci, qui a d'ailleurs été révisé en 2022, s'articule autour de trois grandes orientations :

- ◆ Accroître la valeur ajoutée des interventions;
- ◆ Mettre en place des pratiques innovantes pour assurer la qualité des travaux;
- ◆ Assurer la pérennité des compétences de l'équipe.

Bien sûr, la qualité des services aux citoyennes et citoyens reste au cœur de nos interventions. Par ailleurs, la montée de grands enjeux comme la réussite de la transition écologique nous a poussés à intégrer dans notre plan stratégique dès 2019 des audits liés au développement durable. L'essor des technologies de l'information a également eu un impact sur nos mandats. Nous avons maintenu nos travaux d'audit liés à la cybersécurité qui reste un enjeu très important, notamment avec la montée du travail à distance et des attaques informatiques.

Il faut également savoir que l'évolution constante du cadre normatif des audits exige de revoir nos façons de faire, et ce, en continu. Nous avons mis en place un nouveau manuel de gestion de la qualité et nous avons révisé nos différentes méthodologies pour les adapter aux nouvelles exigences et pratiques.

De plus, afin de nous assurer de respecter les nouvelles normes et de maintenir les plus hauts standards de qualité, j'ai encouragé la formation de tous les membres du personnel et la présence de certains membres de notre équipe sur des comités de l'Ordre des CPA du Québec et de CPA Canada ainsi que de la Fondation canadienne d'audit et de responsabilisation. Cela a permis de maintenir l'expertise du personnel en matière d'audit et d'être à l'avant-garde des meilleures pratiques.

Et que dire des besoins technologiques qui évoluent sans cesse! Tout au long de mon mandat, j'ai eu à mes côtés une équipe interne des technologies de l'information qui a su proposer des idées et des solutions innovantes, notamment pour optimiser nos méthodes de travail. Le meilleur exemple est sans aucun doute la gestion du télétravail lors de la pandémie. Dès le tout début, les technologies de l'information étaient prêtes. L'ensemble du personnel a eu accès au matériel technologique nécessaire pour le télétravail, et ce, dans le respect des normes de sécurité.

En 2020, un vent de changement a aussi soufflé sur l'image du BVG. Logo, charte graphique, couleurs, site Web, rien n'a été laissé au hasard. Cette refonte a permis d'améliorer le rayonnement du BVG. Aussi, pour faciliter la compréhension du public quant au rôle et au travail de la vérificatrice générale, nous avons travaillé à rendre plus accessibles nos documents et communications, notamment en améliorant la présentation de nos rapports.

Des projets innovants et positifs, il y en a eu une multitude lors de mon passage au BVG, et d'autres prendront certainement racine grâce à l'expertise et à la créativité des professionnelles et professionnels en place.

2.3. Réalisations et travaux marquants

Notre travail consiste principalement à conduire l'audit des comptes et affaires. Cette section met en évidence certains éléments importants touchant nos travaux pendant mon septennat.

Poursuite de nos travaux d'audit financier

Comme indiqué précédemment, bien qu'en 2018 la législation ait soustrait cette obligation à la vérificatrice ou au vérificateur général, j'ai considéré approprié de maintenir notre présence en audit financier.

Au total, ce sont 80 rapports de l'auditeur sans réserve qui ont été émis au courant des 7 dernières années.

Conformité des organismes ayant reçu des subventions

Devant l'ampleur des sommes allouées par la Ville, j'ai revu les pratiques du BVG quant à la conformité des organismes ayant reçu au moins 100 000 \$, notamment:

- ◆ Mise en place d'un suivi très serré de la réception des états financiers audités de ces organismes;
- ◆ Revue annuelle des travaux des auditrices et auditeurs pour une sélection d'organismes;
- ◆ Analyse des rapports des auditrices et auditeurs résumant leurs constatations et recommandations afin d'évaluer si ceux-ci comportaient des lacunes importantes;
- ◆ Reddition de comptes de ces travaux dans notre rapport annuel.

Cela a aussi incité la Ville à mettre en place des mécanismes de rappel aux unités d'affaires et aux organismes bénéficiaires.

Audits de performance à valeur ajoutée

La première orientation de notre plan stratégique est d'accroître la valeur ajoutée de nos interventions. Ainsi, considérant que la Ville s'est dotée à l'automne 2021 de son premier plan stratégique intitulé *Montréal 2030*, j'ai voulu faire le bilan des 7 années d'audit de performance en lien avec les 20 priorités de celui-ci.

Montréal 2030 est la pièce maîtresse de la Ville pour guider ses actions d'aujourd'hui et de demain. Celles-ci s'articulent autour de 20 priorités touchant notamment à la transition écologique, la solidarité, l'équité et l'inclusion, la démocratie et la participation des citoyennes et citoyens ainsi qu'à l'innovation et la créativité.

Or, bien que j'ai débuté mon septennat au BVG avant l'entrée en vigueur du plan stratégique *Montréal 2030*, certains sujets des audits que nous avons réalisés touchaient déjà à ces priorités. En effet, sur les 57 audits de performance (incluant les audits des technologies de l'information) réalisés au courant des 7 dernières années, 45 (ou 79 %) concernent des sujets en lien avec 1 des 20 priorités de la Ville mises de l'avant dans *Montréal 2030*.

Ces 45 audits ont conduit à 866 recommandations à la Ville. Le BVG a confirmé la mise en œuvre satisfaisante des plans d'action de 511 de ces recommandations, soit près de 60 %.

Néanmoins, sur ces 866 recommandations, minimalement les plans d'action de 494 de celles-ci auront été mis en œuvre en retard. Il s'agit d'une proportion de 57 % de l'ensemble des plans d'action répondant à mes recommandations comprises dans nos mandats d'audit en lien avec 1 des 20 priorités de *Montréal 2030*.

FIGURE 1 | **TAUX DE MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'ACTION DES AUDITS 2016-2022 EN LIEN AVEC LE PLAN STRATÉGIQUE MONTRÉAL 2030**

RAPPORT DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL EN LIEN AVEC MONTRÉAL 2030	57 Rapports d'audit de performance réalisés par le Bureau du vérificateur général de 2016 à 2022	
	45 Rapports d'audit de performance traitant d'un sujet en lien avec 1 des 20 priorités du plan stratégique <i>Montréal 2030</i> de la Ville de Montréal	12 Rapports traitant d'autres sujets
	866 Recommandations émises par le Bureau du vérificateur général et autant de plans d'action conçus par les unités d'affaires et à mettre en œuvre par ces dernières	

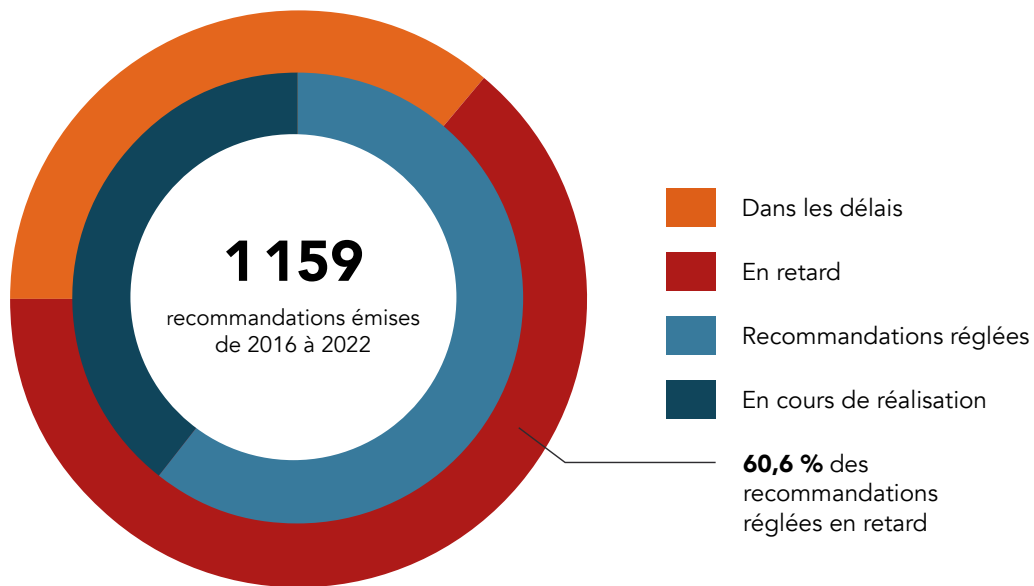
RÉALISATION DES PLANS D'ACTION PAR LES UNITÉS D'AFFAIRE	511 Plans d'action complétés		355 Plans d'action en cours de réalisation	
	104 Dans les délais	407 En retard par rapport à la date fixée par l'unité d'affaire	87 Déjà en retard	268 Encore dans les temps pour la mise en œuvre
	494 (57 %) Plans d'action pour des recommandations en lien avec <i>Montréal 2030</i> mis en œuvre en retard ou qui le seront			

Source: Figure produite par le BVG.

Mise en place des recommandations

Toutes nos interventions sont utiles dans la mesure où les recommandations formulées dans nos rapports sont appliquées. Or, depuis 7 ans, force est de constater que près de 61 % de nos recommandations sont mises en place en retard par rapport aux échéanciers fournis par les unités d'affaires.

GRAPHIQUE 1 | RECOMMANDATIONS ÉMISES DE 2016 À 2022



Source: Graphique produit par le BVG.

Plusieurs mesures ont pourtant été mises en place par l'Administration municipale afin d'améliorer cette situation. Nous avons également optimisé nos pratiques à cet égard tout en nous impliquant dans la formation des intervenantes et intervenants des unités d'affaires. Nous avons aussi développé des directives pour l'élaboration d'un plan d'action en réponse à nos recommandations.

Devant ce constat, nous avons aussi entrepris en 2021 un exercice de validation auprès des unités d'affaires quant aux recommandations dont les plans d'action étaient échus. L'exercice a été complété pour les plans d'action échus depuis 3 ans et plus. Il s'est poursuivi en 2023 pour ceux échus depuis 1 an et plus.

Toutes ces actions devraient permettre, du moins je l'espère, à l'appareil municipal, de repartir sur de nouvelles bases, mais surtout de respecter les échéanciers liés à ses plans d'action pour la mise en place des recommandations du BVG.

Également, chaque année de mon septennat, j'ai réitéré la recommandation à la Direction générale de se doter d'indicateurs pour suivre les engagements des unités d'affaires relativement à nos recommandations. Souhaitons qu'après toutes les actions entreprises pour optimiser ce processus de suivi, elle l'implante.

Tests d'intrusion

Devant l'ampleur grandissante des menaces touchant à la fois la sécurité informatique et aussi physique, mon équipe a réalisé des tests d'intrusion. Ainsi, sept mandats ont été réalisés, soit :

- ◆ cinq tests d'intrusion logique qui consistent à simuler une attaque informatique;
- ◆ deux tests d'intrusion physique qui consistent à évaluer la sécurité d'un bâtiment, d'une installation ou d'un site.

Les rapports émis suite à la conduite de ces tests d'intrusion comprennent 26 recommandations. La majorité, soit près de 85 %, est en cours de réalisation.

Rapport préélectoral

On se rappellera que la volonté de se doter d'un rapport préélectoral (RPE) audité fut évoquée pour la première fois en janvier 2018, suivi d'une résolution du conseil municipal en août 2019. Nous avons dès lors signifié les impacts importants de la production de ce type de rapport et que sa mise en place représente un travail colossal à ne pas sous-estimer.

La demande d'auditer ce rapport a été soustraite par le conseil municipal en 2021, puisque le prototype de rapport ainsi que les documents le supportant, transmis par l'administration municipale, étaient insuffisants pour nous permettre d'exprimer une opinion.

J'ai jugé approprié que l'équipe poursuive les travaux d'audit sur les processus budgétaires - volet fonctionnement. Je persiste à considérer que la mise en place des améliorations recommandées dans ce rapport 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.

Cependant, près de 2 ans après l'émission de ce rapport sur les processus budgétaires, plusieurs actions restent à faire. Les échéanciers liés aux plans d'action s'échelonnent sur plusieurs années allant jusqu'à novembre 2025.

Or, en janvier 2022, le conseil municipal a voté une nouvelle résolution quant à ce que la vérificatrice générale et le Service des finances entame des discussions sur les paramètres et la méthodologie permettant la production d'un RPE audité pour la prochaine élection.

Néanmoins, devant l'ampleur des actions à mettre en place, je me questionne si l'administration municipale sera en mesure de produire un RPE supporté par une documentation suffisante et qui puisse être audité.

2.4. Quelques réflexions...

Je me permets, en conclusion de ce bilan, de vous faire part de quelques éléments à considérer pour le futur.

Conformité des organismes à l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes – un seuil à revoir

Force est de constater que cela fait plus de 20 ans que cette disposition de la LCV a été mise en place et que le plancher de 100 000 \$ de subvention n'a pas été revu depuis. Or, les coûts pour un audit financier ont grandement évolué dans les 20 dernières années.

Cette disposition devrait être à mon avis revisitée afin de tenir compte de la nouvelle réalité. Je recommande à la Ville de faire les démarches nécessaires auprès du législateur à cet égard.

Une fonction parfois méconnue

J'ai pu constater au courant de mon septennat que la fonction de la vérificatrice ou du vérificateur général n'est pas toujours bien comprise par l'appareil municipal. J'en ai fait un des objectifs de notre plan stratégique dès 2019. Des formations sur le rôle de la vérificatrice ou du vérificateur général ont été dispensées à plusieurs instances. Cependant, je constate encore aujourd'hui que du travail reste à faire à cette fin.

En effet, la confusion entre les rôles des différentes fonctions de gouvernance persiste et l'indépendance ainsi que l'objectivité de la vérificatrice ou du vérificateur général ne semblent pas toujours bien connues par l'appareil municipal.

Quelques rappels sur cette fonction :

« La mission du vérificateur général ou de la vérificatrice générale consiste à fournir un regard objectif et indépendant sur la qualité de la gestion des fonds publics. Par ses audits effectués en toute indépendance et la publication de ses rapports, disponibles au public, la vérificatrice générale ou le vérificateur général joue un rôle important dans la promotion de la transparence et de l'imputabilité de l'appareil municipal. »

La LCV fournit à la vérificatrice ou au vérificateur général municipal les balises nécessaires afin qu'elle ou qu'il puisse exercer son rôle en toute indépendance. En effet, la LCV lui confère toute l'autonomie fonctionnelle et administrative, l'accès à toute ressource documentaire et humaine ainsi que la sécurité financière pour le faire.

