

Rapport du vérificateur de la Ville au conseil municipal

Pour l'exercice terminé
le 31 décembre 2001

**RAPPORT DU
VÉRIFICATEUR DE LA VILLE
AU
CONSEIL MUNICIPAL**

**Pour l'exercice
terminé le 31 décembre 2001**

Dépôt légal - 2^e trimestre 2002
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN : 07-20-014-1

ISBN : 2-7647-0198-5

<http://www.ville.montreal.qc.ca/verificateur/verificateur.htm>

Ville de Montréal

Bureau du vérificateur
Direction

333, rue Saint-Antoine Est
5^e étage
Montréal (Québec) H2X 1R9

Montréal, le 31 janvier 2002

À Monsieur le Maire,
au Président et aux membres du comité exécutif,
aux membres du conseil de la Ville de Montréal

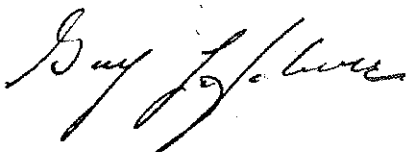
Objet : Rapport annuel de l'exercice
terminé le 31 décembre 2001

Conformément aux dispositions de l'article 733 de la Charte de la Ville de Montréal et de l'article 277 de l'annexe 1C de la Loi 170, je vous transmets mon rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001.

J'ai été privilégié de pouvoir servir les Montréalaises et les Montréalais durant ma carrière à la Ville de Montréal et je leur souhaite beaucoup de satisfaction au sein de la nouvelle Ville de Montréal.

Je remercie les élues et les élus qui ont siégé aux commissions chargées d'étudier le rapport du vérificateur, également tous ceux qui ont travaillé avec moi durant ma carrière et tout spécialement les membres du Bureau du vérificateur à qui je souhaite beaucoup de succès.

Le vérificateur de la Ville,



Guy Lefebvre, CA

Note au lecteur

Le présent rapport du vérificateur de la Ville au conseil municipal porte sur l'exercice terminé le 31 décembre 2001.

Or, depuis le 1^{er} janvier 2002, la Ville de Montréal sur laquelle porte le présent rapport n'existe plus; elle a été intégrée à la nouvelle Ville de Montréal en vertu de la Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, adoptée le 20 décembre 2000 par le gouvernement du Québec.

Cette Ville de Montréal (nouvelle) aura «un vérificateur général», alors que la Ville de Montréal (ancienne) avait un «vérificateur de la Ville».

Afin de permettre au vérificateur de la Ville d'émettre une opinion sur les états financiers au 31 décembre 2001 de la Ville de Montréal (ancienne) et comme la préparation et la certification de ces états financiers se font subséquentement à la fin de l'exercice, donc en 2002, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole a prolongé, par décret, le mandat du vérificateur de la Ville.

Il est donc normal que le rapport annuel du vérificateur de la Ville, portant sur l'exercice terminé le 31 décembre 2001, soit également déposé durant cette prolongation. Pour respecter les délais, certaines modifications à la présentation du rapport ont été nécessaires.

L'exécution des mandats en 2001 a aussi été perturbée, d'une part, par la non-disponibilité de certains intervenants impliqués dans les travaux relatifs à la nouvelle Ville de Montréal et, d'autre part, par les heures d'absence en maladie qui ont affligé le personnel du Bureau.

TABLE DES MATIÈRES

Page

I SOMMAIRE 1.1

II POINT DE VUE DU VÉRIFICATEUR DE LA VILLE 2.1

Budget du vérificateur général 2.3

Orientations du Bureau du vérificateur 2.6

Informatisation du Bureau du vérificateur 2.6

Nouvelle approche de planification des mandats d'optimisation des
ressources 2.11

Outils pour les élus 2.17

① Une gestion axée sur les résultats - le vérificateur : un élément clé 2.18

② Un processus budgétaire révisé permettant un rôle accru pour les élus 2.26

③ Des rapports comptables périodiques 2.30

④ Un système intégré de gestion corrigeant les nombreuses lacunes
signalées depuis plusieurs années 2.33

⑤ Une gestion des risques structurée 2.36

⑥ Une saine préparation des appels d'offres et un suivi rigoureux de
l'exécution des travaux 2.41

⑦ Des projets d'ensemble sous contrôle 2.43

III RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION : VILLE DE MONTRÉAL

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES ET POINTS

DE GESTION	3.1.1
Note	3.1.3
⑧ ✓ Bancs de parc	3.1.4
⑨ ✓ Comités conjoints sur l'organisation du travail et sur la productivité	3.1.9
⑩ ✓ Contributions financières dans le cadre du programme sur les quartiers sensibles	3.1.24
⑪ ✓ Détermination et application des mesures disciplinaires	3.1.30
⑫ ✓ Ententes MCC-Ville - La réclamation des coûts des projets en immobilisations ..	3.1.37
⑬ ✓ Géomatique à la Ville	3.1.50
⑭ ✓ Gestion de l'imprimerie	3.1.64
⑮ ✓ Lavage des véhicules des agents de stationnement	3.1.67
⑯ ✓ Suivi des infractions aux règlements municipaux	3.1.71
✓ Validité des permis de conduire des employés municipaux	3.1.84

SUIVI DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION

3.2.1

IV BUREAU DU VÉRIFICATEUR

4.1

Le mandat

4.3

La mission

4.4

La structure organisationnelle

4.5

Données financières

4.8

V ANNEXE

RÈGLEMENT ET CHARTE - VÉRIFICATEUR DE LA VILLE

5.1

Vision du Bureau du vérificateur

Grâce à notre indépendance, ainsi qu'aux connaissances et à l'expertise acquises en matière de certification, de validation, d'études de systèmes et d'interprétation de l'information, nous consoliderons notre crédibilité au sein de l'appareil municipal.

Pour ce faire, nous nous engageons à rechercher l'excellence en matière de vérification financière, d'optimisation des ressources, de vérification environnementale et de vérification des technologies de l'information, afin de mesurer et d'améliorer la performance organisationnelle et ainsi mieux servir l'intérêt des Montréalais.

SUIVI DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION

Page

SUIVI DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION	3.2.3
VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	3.2.3
VÉRIFICATION DES SOCIÉTÉS PARAMUNICIPALES	3.2.4
VÉRIFICATION SUR DES POINTS DE GESTION	3.2.4
CINÉMA V	3.2.5
CONTRATS DE TRAVAUX INFÉRIEURS À 100 000 \$ SUR	
LES IMMEUBLES	3.2.5
CONTRÔLE SUR LES FRAIS DE DÉVERSEMENT DES DÉCHETS ...	3.2.6
DÉLAIS D'IMMOBILISATION DES VÉHICULES LOURDS	3.2.6
GESTION DE L'ATTRIBUTION DES LOCAUX AUX ORGANISMES	
SANS BUT LUCRATIF	3.2.6
GESTION DES CARBURANTS	3.2.7
GESTION DES PÉNALITÉS SUR LES CONTRATS (DÉCHETS)	3.2.7
LOCATION D'APPAREILS - GESTION BUDGÉTAIRE	3.2.7
PRIX DE REVIENT - ATELIERS SPÉCIALISÉS	3.2.8
PROGRAMME DE RÉFECTION ROUTIÈRE	3.2.8
TARIFICATION	3.2.16
VIDANGE DES PUISARDS	3.2.16

Par ailleurs, le Service a développé, en 2000, un système de saisie et de contrôle des billets d'outillage permettant de produire plus rapidement une information de gestion lors de la location externe d'appareils. Cependant, ce système n'a pas d'interface avec le système financier et les transactions ne sont pas refusées lorsque les crédits budgétaires ne sont pas suffisants.

Finalement, la situation demeure inchangée concernant les virements de crédits. Ainsi, les éléments déficitaires tels que la location d'appareils externes sont régularisés par des virements de crédits qui ne sont effectués qu'au moment de la préparation des états financiers.

PRIX DE REVIENT - ATELIERS SPÉCIALISÉS

La Division des ateliers et des services généraux du Service de l'approvisionnement et du soutien technique a entrepris à l'automne 2001 une révision des procédures en place et prévoit instaurer un nouveau système de prix de revient qui tiendra compte de l'ensemble des coûts de production. Ce nouveau système devrait permettre une mise à jour régulière des diverses composantes du prix de revient et ainsi assurer une tarification appropriée et adaptée aux changements des données utilisées. En mars 2002, il est prévu que la Division aura terminé la révision de son système de prix de revient et qu'elle pourra établir le coût réel des demandes des services municipaux.

En octobre 2001, la Division des ateliers et des services généraux a préparé une étude sur la modernisation de ses systèmes, afin de prendre une décision sur leur remplacement. Selon cette étude, le système informatisé de gestion du module ateliers (SIGMA) n'a pas évolué en fonction des besoins, ce qui rend le suivi et le contrôle des opérations plus laborieux à exercer. Or, en novembre 2001, le directeur du Service de l'approvisionnement et du soutien technique aurait approuvé verbalement le développement d'un nouveau système qui permettrait de gérer l'ensemble des opérations de la Division et qui prendrait en compte les lacunes rencontrées avec l'actuel système (SIGMA).

PROGRAMME DE RÉFECTION ROUTIÈRE

Notre rapport annuel 1997 faisait état de plusieurs déficiences dans le processus de gestion du programme de réfection routière (le PRR). En bref, nos recommandations, formulées à l'intention du Service des travaux publics et de l'environnement¹ (le Service), avaient pour but de prémunir

¹

Notre rapport original était adressé au Service des travaux publics. Nous utilisons dans le présent texte la dénomination actuelle de ce service.

la Ville contre les variations de prix des contrats de travaux et d'assurer qu'elle contrôle adéquatement la gestion des travaux et de leur garantie.

Notre suivi de certaines recommandations démontre qu'aucun changement significatif n'a été apporté par le Service.

LE CONTRÔLE DES COÛTS

La compétitivité et les économies potentielles

Nous avons recommandé que le Service étudie la possibilité d'accroître le volume des travaux du PRR exécutés en régie.

Le Service n'a pas retenu notre recommandation, mais il a indiqué son intention de soumettre ce dossier au comité de productivité.

Les soumissions

Nous avons recommandé que le Service examine la possibilité de modifier la façon d'aller en appel d'offres pour les travaux du PRR.

Le Service n'a pas donné suite à cette recommandation tout en reconnaissant que l'approche que nous proposons est utilisée par la Ville de Montréal, et la Ville de Québec, pour d'autres types de produits que l'asphalte, le béton, les pièces d'aqueduc et d'égout.

Dans notre rapport de 1997, nous soulignons le fait que le mode de fonctionnement fait en sorte que la Ville est tributaire des prix soumis et qu'elle subit les variations aléatoires du marché. Sans changement apporté, la situation demeure la même.

Le Service n'a pas non plus établi de règle de rejets de soumissions lorsque les prix ne correspondent pas à ce qui était attendu. La consultation de résolutions relatives au PRR 2001 démontre toutefois qu'il faut étudier cette avenue. En effet, en février 2001, le conseil municipal a autorisé une dépense de 21,75 M\$ pour la réalisation de travaux à contrats du PRR 2001. En

juin 2001, il a autorisé que cette enveloppe soit augmentée de 5 M\$, afin de permettre de réaliser la programmation prévue. Selon le sommaire décisionnel, les crédits additionnels étaient nécessaires pour faire face, entre autres, à une augmentation de 10 % à 15 % dans les prix soumissionnés depuis le début de la saison.

LA GARANTIE DES TRAVAUX

Échéance des garanties

Nous avons recommandé de faire débiter la période de garantie à la date de la fin des travaux (date de l'acceptation provisoire des travaux), tel que pratiqué dans d'autres municipalités, dans le but de faciliter la gestion des inspections et de permettre de mieux faire respecter les clauses de garantie.

Conformément à notre recommandation, le Service fait maintenant débiter la période de garantie à partir de la date de l'acceptation provisoire des travaux.

Rapport d'examen de travaux

Nous avons recommandé que le Service établisse une procédure et les contrôles nécessaires pour assurer un suivi adéquat des clauses de garantie de contrat et qu'il dresse une liste des échéances de travaux sous garantie, afin de mieux planifier les visites d'inspection.

Le Service a mis en place un système lui permettant de suivre les clauses de garantie et les échéances de travaux.

Critères d'évaluation de l'examen

Nous avons recommandé que le Service implante une procédure d'inspection et une grille d'analyse définissant les principaux éléments à examiner et les critères d'évaluation nécessaires pour l'acceptation et l'approbation finale des travaux.

Aucun changement n'a été apporté relativement à ces éléments.

Retenue sur le montant total du décompte final

Nous avons recommandé que la Ville exige une retenue sur contrat pour tous les travaux confiés à l'entreprise privée. Cette retenue devait être de l'ordre de 5 % à 10 %, comme cela se fait dans la majorité des villes.

Le dossier a été soumis, pour étude, au Service du contentieux. La situation demeure inchangée.

LA GESTION DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX

L'octroi des contrats aux entrepreneurs

Nous avons recommandé que le Service communique au conseil municipal toute l'information nécessaire à l'octroi soumis.

Nous avons constaté que certains renseignements ont été ajoutés dans les sommaires décisionnels. Par exemple, lors de l'octroi d'un contrat dans le cadre du PRR, le Service communique le montant des crédits restants pour ce programme.

Le Service présente aussi le coût unitaire global du contrat (p. ex. coût au mètre carré pour les trottoirs) et le met en comparaison avec ceux de travaux similaires réalisés au cours des trois années précédentes. À notre avis, il serait pertinent de présenter également, dans chaque cas, l'estimation unitaire faite par l'unité conception lors de la préparation de la soumission et de commenter les écarts entre les valeurs. Actuellement, les estimations de l'unité conception ne sont pas fournies dans tous les cas et, lorsqu'elles le sont, elles sont présentées au total pour le contrat; pour fins de comparaison, elles devraient être présentées en termes de coût unitaire.

Les décomptes progressifs - respect des clauses administratives du cahier des charges

Nous avons recommandé que le Service s'assure qu'il a en sa possession toutes les pièces justificatives nécessaires au paiement des sommes dues aux entrepreneurs et que les déboursés afférents ne soient faits qu'au moment prévu.

Notre examen de dossiers et les renseignements obtenus confirment que la situation actuelle est similaire à celle constatée en 1997. Les entrepreneurs ne produisent pas tous des factures; le

Service ne les exige pas non plus. Les surveillants de travaux ne présentent pas toujours des rapports écrits des quantités utilisées dans les contrats; des quantités sont encore fournies verbalement par les surveillants aux ingénieurs pour qu'ils préparent leurs décomptes.

De plus, nous avons retracé quelques cas pour lesquels le délai entre deux paiements était plus court que celui prescrit dans le cahier des charges (paiement au mois). Le respect de ce délai devrait être contrôlé par le chef de l'unité surveillance; selon les renseignements obtenus, ce n'est pas fait.

Les décomptes progressifs - autorisation de paiement du Service

Nous avons recommandé que le Service révise ses procédés, afin d'assurer que les décomptes sont complets, exacts et réglés seulement suite à une vérification rigoureuse des documents et attestations requis à leur appui.

À plusieurs égards, la situation actuelle est identique à celle décrite en 1997. Par exemple :

- lorsqu'il autorise les décomptes, le chef de l'unité surveillance n'a alors en main que les décomptes. Il n'a pas de document lui permettant de lier les lieux géographiques et les quantités installées. Les listes des rues et quantités afférentes ne sont pas produites lors de la préparation de décomptes progressifs. Ce ne serait fait que pour le décompte final;
- le chef de l'unité surveillance ne fait pas de lien entre les paiements demandés et le taux d'avancement des travaux;
- il arrive encore que le surveillant des travaux fournisse verbalement à l'ingénieur les quantités devant apparaître sur les décomptes. Dans ces cas, les quantités compilées par le surveillant ne sont pas consignées dans les dossiers de l'ingénieur;
- les quantités inscrites sur certains décomptes ne semblent pas toutes découler de mesures réelles. Dans quelques dossiers, nous avons encore constaté que les quantités de certains items ont varié à la baisse d'un décompte progressif à un autre.

La surveillance des travaux - le contrôle visuel lors de la réalisation des travaux

Nous avons recommandé que le Service fasse en sorte qu'il y ait un surveillant de chantier présent à tout moment au cours de la réalisation des travaux et qu'il prenne les moyens pour fa-

Suivi des rapports de vérification

voriser une plus grande rotation de l'ensemble des intervenants impliqués tout en établissant les contrôles nécessaires à une supervision plus serrée.

Selon les renseignements obtenus, la situation actuelle est identique à celle décrite en 1997.

D'une part, les horaires de travail des surveillants n'ont pas été harmonisés avec ceux des entrepreneurs. Par conséquent, il y a des moments où les entrepreneurs sont seuls sur les chantiers.

D'autre part, il n'y a pas eu de changement dans les intervenants impliqués dans la réalisation des travaux. Les entrepreneurs sont des fournisseurs réguliers de la Ville pour ce type de travaux, les firmes externes engagées par la Ville pour faire la surveillance des travaux sont les mêmes depuis plusieurs années et le groupe d'employés de la Ville affecté au contrôle de l'exécution des travaux (ingénieurs chargés de projets et surveillants) est toujours constitué des mêmes individus.

La surveillance externe

Nous avons recommandé que le Service mette en place les contrôles lui permettant de s'assurer que les firmes qu'il engage respectent toutes les clauses des contrats.

Les clauses des ententes prévoient toujours que les firmes doivent signaler leur intérêt pécuniaire direct ou indirect dans des appareils, matériaux, ou services qui pourraient être utilisés dans la construction des ouvrages. Le Service n'a toutefois pas pris les mesures pour s'assurer que les firmes respectent cet engagement :

- il avait été prévu que le Service obtienne, de la part des firmes, une attestation concernant leur intégrité par rapport aux travaux qu'elles supervisent. Ces documents ne se retrouvent pas systématiquement dans tous les dossiers;
- l'attribution, à une firme, de tout contrat à surveiller se fait sans d'abord vérifier auprès d'elle si elle a un intérêt dans les entreprises qui fourniront appareils, matériaux ou services dans les travaux à être réalisés.

Mentionnons finalement que le Service n'a pas communiqué aux firmes les renseignements relatifs à la qualité des documents que l'on doit retrouver dans les dossiers de surveillance qu'elles dressent. Il ne consulte pas non plus leurs dossiers afin de s'assurer qu'ils répondent aux exigences.

La réalisation des travaux - le cahier des charges

Nous avons recommandé que le Service, assisté des services compétents, révise le cahier des charges et le fasse approuver par le comité exécutif. Par la suite, toute modification devait être présentée au comité exécutif.

Le cahier des charges n'a pas été révisé dans son ensemble. Les résolutions du comité exécutif à l'appui de certains fascicules du cahier remontent encore à 1983.

Notons que le Service a apporté certaines modifications dans le cahier des prescriptions normalisées. Celles-ci n'ont toutefois pas été autorisées par le comité exécutif, ce qui contrevient à l'article 1.08 des clauses administratives de ce cahier. Cet article prévoit qu'il revient au comité exécutif d'apporter les corrections jugées opportunes au cahier des prescriptions normalisées.

Les quantités finales réalisées

Nous avons recommandé que le Service mette en place un processus lui permettant de produire, d'analyser et de documenter toute l'information lui assurant que les travaux réalisés sont adéquatement rapportés et qu'ils répondent aux besoins tels qu'ils ont été constatés sur le site et tels qu'évalués et supervisés selon les normes de construction adoptées par la Ville.

Les écarts de quantités (favorables ou défavorables) par rapport aux prévisions ne sont pas documentés. Selon les renseignements obtenus, si un écart significatif se présente, il est discuté mais ne fait pas l'objet d'écrits.

Les travaux contingents

Nous avons recommandé que le Service s'assure que seuls des éléments dûment justifiés, autorisés, documentés et respectant en tout point les bonnes règles de gestion des travaux soient imputés dans les coûts des sous-projets à titre de travaux contingents.

Le Service a modifié sa définition des travaux contingents, laquelle apparaît à l'article 4.02 du fascicule 1-3 des prescriptions normalisées. Auparavant, ces travaux étaient définis comme étant des ouvrages dont la nature n'était pas déterminée de façon précise au moment de la demande de soumission. Ils n'étaient pas couverts par d'autres items de la soumission et devaient être ordonnés par écrit par le directeur (du Service). La Ville ne garantissait pas non plus que des travaux contingents seraient requis mais se réservait le droit d'en commander l'exécution.

Cette définition tient toujours. Le Service en a toutefois élargi la portée en ajoutant que *les montants prévus pour travaux contingents dans les documents de soumission servent à défrayer le coût des travaux pour lesquels les quantités à réaliser dépassent celles prévues dans les documents de soumission.*

Tel que mentionné précédemment, l'article 1.08 des clauses administratives des prescriptions normalisées prévoit que les modifications à ces prescriptions relèvent du comité exécutif. Il aurait été important que le contexte, les fondements et les impacts des changements apportés à la définition des travaux contingents soient présentés au comité exécutif pour autorisation du nouveau libellé.

Dans un dossier examiné, des travaux supplémentaires ont été réalisés par l'entrepreneur. Ils n'étaient pas appuyés d'une demande écrite du Service préalablement à leur exécution. Selon les renseignements obtenus, l'autorisation est toujours donnée verbalement.

La réception provisoire des travaux

Nous avons recommandé que le Service prenne les moyens pour que la note produite suite à l'inspection réalisée soit dûment documentée et comprenne tous les libellés et listes de contrôle requis à cet effet.

L'examen de dossiers a permis de constater que les notes de réception provisoire ne sont pas accompagnées d'une liste des endroits où des déficiences ont été notées. Dans ces cas, nous n'avons pas non plus retracé de document qui confirmerait que les travaux ont été corrigés à la satisfaction du surveillant. Cette information serait communiquée verbalement à l'ingénieur par le surveillant des travaux.

La note de réception provisoire ne comprend pas de mention à l'effet que les travaux ont été réalisés suivant les règles de l'art et conformément au cahier des charges.

TARIFICATION

L'élaboration d'une politique de tarification faisait partie du plan stratégique 2000 - 2002 de la Direction générale. Toutefois, compte tenu de la réforme municipale en cours, le dossier a été reporté à une date ultérieure.

Des changements occasionnés par la réforme de la Régie du bâtiment ont eu des répercussions majeures sur les procédés de travail du processus d'émission des permis et d'inspection. Ces procédés de travail étant revus, il est prévu de redémarrer l'évaluation des coûts des activités tarifées.

Dans le cadre des travaux d'élaboration du budget de fonctionnement de l'année 2001, le Service des travaux publics et de l'environnement a entrepris la révision de ses tarifs. Ainsi, les tarifs relatifs aux entrées charretières, à la pose de service d'eau et au raccordement d'égout ainsi qu'à l'utilisation de bornes-fontaines ont été revus. Les documents budgétaires du Service indiquent que l'ajustement des tarifs réalisé en fonction de la révision des méthodes de travail a entraîné une hausse des revenus budgétisés d'environ 300 000 \$ pour l'année 2001.

VIDANGE DES PUISARDS

Le Service des travaux publics et de l'environnement a mis en place un comité conjoint de productivité afin d'examiner cette activité. Ce comité a pour objectif de dresser un portrait des ressources investies, de déterminer le modèle de fonctionnement optimal à adopter, de revoir la politique de vidange des puisards et de faire des recommandations pour l'adapter à la réalité