

RECOMMANDATIONS À L'ADMINISTRATION **RAPPORT I**

Remis au maire de Montréal
par la Direction générale

Lundi 26 octobre 2009

À tous ceux et celles qui, depuis le 23 septembre dernier, m'ont épaulée sans réserve avec générosité, enthousiasme et rigueur, je tiens à dire merci.

Cette démarche n'aurait pu être effectuée sans votre précieuse collaboration et votre contribution active.

Ceci est le travail d'une équipe dédiée au développement de Montréal et à la qualité de vie des Montréalais.

Rachel Laperrière
Directrice générale par intérim

RECOMMANDATIONS À L'ADMINISTRATION RAPPORT I

Lundi 26 octobre 2009

Introduction

Ce rapport donne suite aux recommandations du vérificateur général⁽¹⁾.

Plusieurs lacunes ont été identifiées, notamment au niveau du contrôle, du suivi d'évolution administratif des projets, de la reddition de compte, de la transparence des suivis aux élus et de la vulnérabilité de la Ville face au privé.

Dans un premier temps, il nous a semblé prioritaire de nous doter d'un *cadre de gestion des projets et des programmes* dont les paramètres permettent à la Ville d'accroître le contrôle sur ses projets et ses programmes. Ce cadre de gestion touche tous les éléments de la gestion de projets et de programmes à la Ville de Montréal. Une part importante du rapport y est consacrée dans la première section.

Dans la deuxième section, nous présentons les travaux en cours visant le renforcement du processus d'appel d'offres. Ce processus est déjà abondamment traité dans le document *Cadre de gestion des projets et des programmes* dont la version préliminaire est prête et en cours de validation par les services municipaux. Nous n'en cernerons ici que les éléments principaux.

La troisième section propose le renforcement du processus décisionnel pour assurer une prise de décision éclairée des instances politiques.

La quatrième section fait état succinctement de la démarche de diagnostic organisationnel menée au Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), service responsable du projet des compteurs d'eau.

La cinquième section porte sur l'éthique et les mesures en cours pour la renforcer au sein de la Ville.

Les sections suivantes proposent des mesures pour le renforcement de la structure et le rôle de certains services experts; la résiliation du contrat des compteurs d'eau et les suites à donner au projet des compteurs d'eau; la centralisation des systèmes financiers et finalement, la mise en œuvre d'un processus intégré de gestion des investissements.

Plusieurs de ces travaux sont déjà très avancés et se poursuivront au cours des prochaines semaines.

⁽¹⁾ Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal daté du 21 septembre 2009.

1. Gestion des projets et programmes à la Ville

La Ville ne dispose pas d'un cadre normalisé et uniforme de gestion des projets et des programmes d'investissements. Au cours des dernières années, plusieurs unités, notamment au Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), ont mis au point des approches, souvent semblables, pour la gestion des projets, inspirées des standards internationaux en la matière.

Cependant, il appert que l'application de ces méthodes de gestion est inégale d'un service à l'autre et souvent fragilisée par un manque de ressources. Le *cadre de gestion des projets et des programmes* que nous proposons est contraignant, certes, mais il assurera à la Ville un contrôle constant de ses projets et programmes d'investissements et permettra d'améliorer le rapport qualité-prix des livrables.

1.1 La proposition

Nous proposons aux autorités d'adopter un *cadre de gestion des projets et des programmes*, applicable à l'ensemble de la Ville, couvrant les projets d'envergure⁽²⁾ (incluant les grands projets urbains) et les programmes de gestion d'actifs municipaux (eau, voirie, parcs, immeubles, télécommunications, services informatiques, etc.).

Nous avons volontairement remis en question nos façons de faire et avons bénéficié du travail initié par l'équipe du Bureau des grands projets du SMVTP et des approches développées par diverses équipes de la Ville au cours des dernières années. Notre volonté commune nous a mené à pousser la réflexion plus loin et à produire ce nouveau *cadre de gestion des projets et des programmes* pour la Ville qui, nous le souhaitons, répondra à plusieurs de nos préoccupations. Toutes les étapes de la vie d'un projet ou d'un programme y sont traitées, les rôles et les responsabilités de chaque intervenant précisés et la rigueur du processus établie.

On y retrouve les orientations et les processus proposés touchant la gouvernance, l'organisation du travail, les bénéfices, les principes d'harmonisation à travers la Ville, la mise en œuvre et le rôle du privé. De plus, toutes les recommandations du vérificateur général en cette matière ont fait l'objet d'une analyse et de recommandations, qu'il s'agisse du renforcement de l'expertise interne, d'une meilleure estimation du coût ou de toute autre suite à donner.

Le *cadre de gestion des projets et des programmes* est un document très élaboré. Le comité qui y a travaillé, assisté d'experts externes, a produit une version préliminaire qui sera soumise cette semaine au comité de direction de la Direction générale⁽³⁾ pour fins de recommandation et adoption par le nouveau comité exécutif au plus tard en janvier 2010.

⁽²⁾ La définition de projet d'envergure est précisée dans le *cadre de gestion des projets et des programmes*. Il s'agit essentiellement d'un projet pour lequel l'investissement net pour la Ville est de 10 M\$ et plus, ou d'un projet complexe ayant un large impact.

⁽³⁾ Regroupe les directions de chaque service corporatif et les directions des arrondissements.

1.2 Les orientations et les processus

La gouvernance des projets et des programmes

La gouvernance des projets et des programmes doit, à ce titre, se décliner ainsi :

- Les processus reconnus de gestion de projets et de programmes seront approuvés par le comité exécutif, identifiant clairement les points de passage pour lesquels une approbation est requise de la part des instances décisionnelles et précisant les décisions et produits livrables attendus à ces points de passage.
- Pour chaque projet ou programme, un processus clair de suivi, apparenté au modèle du Bureau des grands projets, permettra d'établir les orientations stratégiques et d'assurer l'intégration administrative préalablement à l'approbation par les instances décisionnelles.
- Une intégration de l'ensemble des éléments requis aux dossiers décisionnels (scénarios de réalisation, contenus, coûts, bénéfices, enjeux, risques, communications, conformité aux politiques municipales, écarts, etc.), incluant les avis (favorables ou défavorables) des diverses fonctions sera effectuée pour assurer une vue d'ensemble et permettre une prise de décision éclairée.
- Un audit biannuel sélectif sera mené par le vérificateur interne sur les systèmes, méthodes et procédures de gestion de projets et programmes.

Organisation

- La désignation d'un chef de projet ou de programme parmi les employés de la Ville, qui assume la responsabilité et l'imputabilité de toutes les phases du projet ou du programme jusqu'à sa finalisation, dans le respect des règles établies, doit être effectuée; celui-ci doit être reconnu comme l'interlocuteur principal de la Ville auprès de tous les intervenants concernés, tant à l'interne qu'à l'externe.
- La mise en place de bureaux de projets, dans les secteurs clés de l'organisation, distincts et indépendants des unités des chefs de projet ou de programme, permettra de développer et d'harmoniser les systèmes et les procédures de gestion de projets et de programmes, ainsi que de soutenir la coordination des portefeuilles de projets. Ils émettent leur avis dans les dossiers décisionnels.

- Pour chaque projet ou programme d'envergure, des équipes multidisciplinaires regroupant toutes les expertises municipales concernées, dans les services corporatifs et les arrondissements, travaillent simultanément pour assurer l'évaluation, le développement, l'intégration, l'optimisation, la réalisation et le contrôle des projets et des programmes, sous la direction du chef de projet ou de programme. Les expertises financières, juridiques et d'approvisionnement font partie de ces équipes.
- L'expertise interne doit être suffisante dans les domaines stratégiques.

Procédures de travail

- Les estimations préliminaires de coûts et bénéfices sont préparées par les équipes multidisciplinaires de projets; elles sont ensuite revues de façon indépendante afin d'assurer leur évaluation à partir des mêmes bases comparatives. Par ailleurs, durant le déroulement du processus d'appel d'offres, des estimations de contrôle sont effectuées pour les projets présentant un risque élevé, de manière indépendante et non basées sur les prix historiques, afin de valider les prix des soumissionnaires.
- Une revue des projets et programmes d'envergure, arrimée au cycle budgétaire, est effectuée trimestriellement au comité de gestion du directeur général⁽⁴⁾ et au comité exécutif.
- L'implication de la Direction de l'approvisionnement dans la planification des achats et des contrats doit être systématique, de façon à contribuer à l'obtention des meilleurs prix pour la Ville, et ce, tant au niveau des services corporatifs que des arrondissements.
- Une gestion rigoureuse des mandats internes, des contrats externes et des changements est assurée à toutes les phases des projets et des programmes.

1.3 Les bénéfices

- La Ville exercera ainsi un contrôle accru sur les décisions prises, dans le meilleur intérêt de la Ville et des citoyens.
- Un meilleur équilibre sera obtenu entre l'accélération des projets et programmes à des fins d'accroissement de la richesse et des revenus et la réalisation de projets et de programmes bénéfiques pour la Ville, conformes aux politiques municipales, dans le respect des saines pratiques d'administration publique.
- La Ville optimisera ainsi ses livrables et les coûts des projets et des programmes.

⁽⁴⁾ Regroupe les directions de chaque service corporatif.

1.4 L'harmonisation avec les arrondissements

- Il est souhaitable qu'à l'instar des services corporatifs, les arrondissements respectent les principes du *cadre de gestion des projets et des programmes*.
- Lorsqu'un projet géré centralement concerne un arrondissement, son directeur est présent au comité de pilotage.
- Les arrondissements sont invités à se doter de comités de pilotage pour leurs propres projets et programmes.
- Des discussions sont entreprises avec les arrondissements concernant l'intégration et la planification des projets et programmes qu'ils réalisent, la mise à jour du portefeuille de leurs projets et programmes ainsi que les modalités de l'évaluation et du suivi des projets et programmes réalisés en arrondissement.

1.5 Mise en œuvre

- Les bureaux de gestion de projets sectoriels, mis en place dans les secteurs clés de l'organisation, développent et tiennent à jour un inventaire des projets inscrits au portefeuille de projets et de programmes qui les concerne.
- Tous les grands projets de développement urbain sont regroupés sous la responsabilité d'une même unité d'affaires. Ce Bureau de gestion des grands projets de développement urbain maintient à jour un inventaire des projets d'envergure de la Ville.
- Le *cadre de gestion des projets et des programmes* sera approuvé par les instances municipales.
- Il sera implanté graduellement d'ici le début 2010, selon un échéancier préétabli dans les principaux services concernés et pour tous les projets d'envergure. Le SITE sera priorisé.
- Sous la responsabilité du Service des finances, un comité effectue actuellement l'inventaire des projets d'envergure gérés par les services corporatifs, afin de les catégoriser, de les prioriser et d'élaborer un processus de suivi de leur évolution financière.

Le rôle du privé

Actuellement, le rôle du secteur privé est différent, d'une unité administrative à l'autre. Les réalités sont par ailleurs différentes, que l'on gère des projets immobiliers, des projets d'aménagement de parcs, des projets informatiques, des projets d'infrastructures ou de voirie par exemple. Nulle part le rôle du privé n'est circonscrit d'une façon formelle.

Les règles qui devraient nous guider sont :

- dans tous les cas de figure, l'initiation du projet, son contrôle en cours de réalisation et sa fermeture se font sous le contrôle de fonctionnaires de la Ville;
- la Ville doit disposer des ressources internes compétentes qui lui assurent le plein contrôle de chacun de ses projets et l'expertise permettant de faire une analyse critique en tant que gardienne des actifs municipaux;
- le chef de projet, qui doit être un employé de la Ville, prend fait et cause pour la Ville, veille au respect des présentes règles et est imputable du contrôle exercé au nom de la Ville dans son projet ou son programme;
- le chef de projet doit s'assurer que les plans et devis, s'ils sont réalisés par une firme, correspondent aux attentes de la Ville; il doit faire valider leur évolution et leur fermeture par le comité concerné de suivi du projet;
- le chef de projet doit s'assurer que tous les contrats devant être rédigés par une firme soient confiés et visés par le Service des affaires juridiques et validés par le comité concerné de suivi du projet; il devra s'être assuré préalablement que le Service des affaires juridiques ne peut pas produire lui-même ce contrat, faute de spécialistes ou de disponibilité pour le faire.

Nous évaluerons l'opportunité d'assujettir nos contractants ou sous-contractants, au respect de nos règles d'adjudication et d'approvisionnement.

Une analyse détaillée du rôle du privé dans les projets et programmes des unités suivantes est en cours : eau, transport, environnement, infrastructures, voirie, parcs, immeubles, sécurité publique et informatique. À terme, toutes les unités corporatives auront fait l'objet de cette analyse.

Des recommandations plus ciblées en découleront d'ici la fin janvier 2010. Priorité sera donnée au SITE.

2. Renforcement du processus d'appel d'offres

Le processus d'appel d'offres est géré de manière inégale dans l'organisation. Ainsi, l'Administration ne peut avoir la certitude d'obtenir à tout coup la meilleure valeur sur les marchés.

- Dans le but de resserrer les règles et de normaliser le processus d'appel d'offres, une révision en profondeur des documents (documents-maîtres) et des grilles de sélection utilisées lors des appels d'offres et pour l'octroi de contrats est en cours.
- Toute demande visant à connaître les noms de preneurs des cahiers de charges doit être traitée obligatoirement par les responsables de l'accès à l'information et selon les critères prévus par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels. Les représentants de la Ville ou ses mandataires ne devraient en aucun temps divulguer les noms des preneurs de cahiers de charges et devront référer toute demande en ce sens aux responsables de l'accès à l'information. Une directive à cet effet existe déjà; elle a déjà été communiquée aux arrondissements en juillet dernier et sera réitérée à tous les employés municipaux d'ici le 1^{er} novembre prochain.
- Depuis le mois d'août dernier, des clauses anti-collusion et anti-fraude ont été intégrées aux documents d'appel d'offres de la Ville de Montréal. L'ensemble des mesures a été rappelé aux services corporatifs et aux arrondissements.
- Une bonification des clauses déjà en vigueur, est entreprise en collaboration avec le vérificateur général.
- Un plan de communication est en préparation afin de repositionner le rôle crucial que joue la Direction de l'approvisionnement au sein de la fonction publique et pour inciter les employés concernés à suivre rigoureusement la politique d'approvisionnement déjà en vigueur, mais peu connue. Celle-ci doit être appliquée dans l'ensemble des services corporatifs et des arrondissements puisqu'elle précise les quatre grands principes directeurs prioritaires par la Ville, soit :
 - l'éthique dans nos relations avec les fournisseurs;
 - la qualité des biens, des services et de l'exécution des travaux;
 - la performance du cycle d'approvisionnement;
 - le développement durable.

3. Renforcement du processus décisionnel

La Ville de Montréal peut compter sur un système de gestion des dossiers décisionnels d'une grande qualité. Celui-ci doit cependant être utilisé d'une manière plus performante et standardisée.

- La révision et la bonification du mode d'emploi pour la réalisation des documents décisionnels du Système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) est en cours. Les contenus doivent être explicites et doivent dorénavant comporter toutes les informations requises pour la prise de décision. Les interventions des experts qui analysent le dossier et dont les commentaires apparaissent, doivent jouer leur rôle et contribuer à une prise de décision éclairée (Finances, Affaires juridiques, Approvisionnement, services experts). Il s'agit bien d'optimiser un outil déjà existant et d'améliorer sa performance dans une optique de transparence et d'efficience.
- Un dossier décisionnel doit être présenté de manière à ce que tous les éléments requis pour la prise de décision par des élus, qui ne sont pas nécessairement des spécialistes en la matière, y soient clairement inscrits, avec transparence et détails appropriés.
- Une formation pour les utilisateurs du processus décisionnel (GDD) doit être mise en œuvre dans les plus brefs délais.
- Les dossiers décisionnels relatifs à tous les projets et programmes doivent obligatoirement être signés par le chef de projet et les cadres supérieurs du service concerné, ce qui confirme leur imputabilité.

4. Diagnostic organisationnel au SITE

- Un examen des processus et des opérations est enclenché au sein du Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), sous la responsabilité de M^e Suzanne Jalbert et avec la pleine collaboration du directeur général adjoint responsable du Service, afin d'identifier rapidement où le Service doit être soutenu et renforcé.
- La démarche retenue consiste donc à rencontrer individuellement des cadres du SITE et des représentants des principaux services collaborateurs, ainsi qu'à rencontrer des employés par petits groupes issus des grands domaines d'activités du Service. Ces rencontres ont pour but de dégager des observations qui permettront à la direction de la Ville de mieux comprendre les besoins du SITE et d'agir en conséquence.

Des recommandations et un plan d'action seront déposés au cours des prochaines semaines.

5. Éthique

Plusieurs mesures ont été élaborées afin de permettre à la Ville de renforcer l'éthique dans ses pratiques :

- De nouveaux critères d'embauche pour s'assurer de la probité des futurs cadres employés de la Ville ont été proposés. Une décision en ce sens sera prise par le comité exécutif incessamment.
- Cette même décision permettra aussi l'instauration de règles claires et de balises, de façon à renforcer l'éthique lors de la cessation d'emploi des cadres de direction de la Ville.
- Par ailleurs, des démarches ont déjà été entreprises par le Service du capital humain afin de recruter un conseiller à l'éthique indépendant pour les élus. Un mandat en ce sens a été donné par le comité exécutif le 18 septembre dernier.
- Une formation en éthique destinée aux élus sera donnée aussitôt que le processus d'assermentation sera terminé, dès après le 12 novembre prochain.
- Le Guide de conduite des employés municipaux sera révisé annuellement, à la date anniversaire de son entrée en vigueur et fera aussi l'objet d'un rappel auprès de tous les employés.
- Afin d'en appuyer l'application, une formation en éthique plus pointue sera également offerte à certains employés des secteurs où les activités sont plus à risque, notamment à l'Approvisionnement, au contrôle des travaux, etc.
- Une ligne éthique sera mise en place pour permettre à l'ensemble des employés, des membres du personnel de cabinet et des fournisseurs actuels ou potentiels de la Ville, de lui signaler tout acte répréhensible appréhendé ou commis par une personne ou un groupe de personnes dans sa relation avec la Ville, une société paramunicipale ou une autre personne morale spécifiée. Le projet a été confié au vérificateur général par le comité exécutif. L'entrée en vigueur de cette ligne est prévue au mois de décembre 2009.

6. Renforcement de la structure et du contrôle

Nous appuyant sur les recommandations du vérificateur général, nous avons favorisé l'autonomie du Contentieux de même que le renforcement des fonctions de contrôle.

- Nous avons procédé à la création d'un nouveau Service des affaires juridiques qui relèvera directement de la Direction générale. L'approbation du comité exécutif a eu lieu le mercredi 14 octobre dernier. De ce fait, le Service des affaires corporatives est amputé de ce que l'on connaît présentement comme la Direction du contentieux. Le Service des affaires juridiques verra le jour le premier janvier 2010, suite à l'adoption du budget par le conseil de ville.
- Nous avons entrepris le renforcement de la fonction contrôle qui reposera d'abord sur la prise en charge des responsabilités de contrôle par les membres de la haute direction et par les gestionnaires, de même que par les responsables de projets et de programmes.
- Le rôle de contrôle des fonctions finances, affaires juridiques, approvisionnement, capital humain et informatique sera rapidement défini, valorisé et mis en œuvre.
- En plus de renforcer certaines fonctions comme celles des finances, des affaires juridiques et de l'approvisionnement pour qu'elles soient impliquées en amont de chacun des projets et programmes d'envergure de la Ville, dès la fin de l'année 2009, il faut s'assurer de renforcer les compétences des personnes impliquées dans la gestion des projets et des appels d'offres, ainsi que dans l'estimation des coûts, etc. La formation est un enjeu majeur au sein de la fonction publique si l'on mise sur la rétention de l'expertise, le maintien et le développement du talent des employés, de même que sur leur capacité d'offrir un solide contrepoids face au privé.
- Il est essentiel de procéder à l'embauche de nouvelles compétences, afin de soutenir le déploiement de ces fonctions de contrôle ainsi que la gestion du changement qui y est reliée.
- Le vérificateur général suggère la création d'un poste de contrôleur. Nous analysons à l'heure actuelle différents scénarios visant le renforcement global de la fonction contrôle dans l'organisation.
- La certification de conformité sera renforcée, notamment dans les processus d'appel d'offres, les processus de gestion des projets et programmes, de même que les estimations. Elle devra prendre en compte les livrables prévus, les calendriers de réalisation et les ressources tant matérielles, humaines que financières.

- Suite au rapport du vérificateur général décrivant certaines faiblesses dans le volet Approvisionnement de l'application SIMON, un groupe de travail a été mis en place pour émettre une série d'encadrements servant de guide pour toute l'organisation dans ses activités d'approvisionnement de biens et services, de réception ainsi que de paiement des fournisseurs. Des rapports de gestion ont aussi été conçus et mis à la disposition des gestionnaires afin de leur permettre d'examiner les transactions faites par leurs employés et s'assurer de leur conformité.
- Le Service des finances a entrepris le développement d'un programme de certification des contrôles internes financiers. Rappelons que ce programme a pour principal objectif de permettre à l'Administration ainsi qu'à la haute direction de la Ville de garantir la pertinence et l'efficacité du contrôle interne. Toute faiblesse décelée sera accompagnée de suggestions et de pistes d'améliorations.

7. Projet ICI et Optimisation du réseau

- Les démarches requises pour résilier le contrat accordé à la firme GÉNleau sont en cours. Le comité exécutif a mandaté la Direction générale le 30 septembre dernier. Ces démarches permettront au conseil d'agglomération du mois de novembre prochain de prendre une décision quant au préavis de résiliation. La Direction du contentieux a informé, par lettre, les procureurs de GÉNleau de la démarche en cours et leur a rappelé l'obligation de cesser toute activité qui découle dudit contrat.
- Un examen relativement à la poursuite du projet ICI et Optimisation du réseau est présentement en cours. Plusieurs scénarios sont évalués. Une proposition doit être présentée au comité exécutif dans les prochaines semaines.

8. Autres mesures

Plusieurs autres mesures sont mises en place afin de soutenir l'amélioration de nos façons de faire.

8.1 Intégration des systèmes financiers en cours

Cette consolidation vise l'ensemble des grandes fonctions financières, à savoir le grand-livre, l'approvisionnement, les comptes à payer, les recettes, la gestion du temps, la paie et enfin le budget. Rappelons que toutes les fonctionnalités relatives au grand-livre, aux approvisionnements et aux comptes à payer (SIMON) ont été implantées en date du 31 décembre 2008.

Les changements amorcés depuis cette date nous permettront de mieux gérer nos données, d'établir des indicateurs de performance et d'améliorer sensiblement notre efficience dans la saisie et la compilation des données.

- Le projet de gestion du temps (KRONOS) est en phase de déploiement pour toutes les unités de la Ville. Fin prévue : décembre 2010.
- En ce qui a trait à la paie, un moratoire a été imposé en 2006 sur l'implantation du système de paie (Oracle) afin de permettre la finalisation, en 2008, de l'implantation SIMON. Par ailleurs, la décision a été prise de transférer la paie des arrondissements ex-banlieues sur le système de Montréal. Ce transfert est prévu pour être finalisé en juin 2010. Le projet de transfert de la paie ex-banlieue et le projet KRONOS sont synchronisés.
- Le projet « budget » devrait être entamé en 2010 de façon à permettre la production du budget 2012 sur le nouveau système. Nous disposerons donc en 2011 d'un outil unique de préparation du budget, une nette amélioration.

8.2 Nouveau processus intégré de gestion des investissements

À l'analyse, il est apparu rapidement nécessaire de doter la Ville d'un processus intégré lui permettant de planifier et prioriser ses investissements. En effet, pour à la fois répondre aux impératifs de développement et aux besoins impérieux de mise à niveau des infrastructures et des équipements de la Ville et mieux gérer les projets d'envergure et les programmes d'investissements qui en résultent, nous proposons à l'Administration la mise en place d'un processus intégré de gestion des investissements.

Les éléments qui caractérisent ce nouveau processus sont les suivants :

- La coordination stratégique globale des projets et des programmes est une fonction dont la responsabilité relève de la Direction générale, qui valide les grandes orientations stratégiques et assure le suivi périodique de leur application.
- Les comités de gestion et de direction de la Direction générale sont mis à contribution; Ils participent notamment aux orientations budgétaires concernant les choix d'investissements pour les projets d'envergure et les programmes, à soumettre aux instances décisionnelles.
- Ces projets et programmes s'inscrivent également dans un processus de planification financière à long terme et de gestion des investissements coordonné par le Service des finances.
- Les orientations et plans d'investissement sont traduits dans un programme triennal et un budget annuel. Les aspects financiers globaux de ces exercices annuels relèvent du Service des finances tandis que les aspects financiers opérationnels spécifiques aux projets et programmes relèvent des services corporatifs et des arrondissements concernés.
- Le développement et la réalisation des projets et programmes sont la responsabilité des services corporatifs et des arrondissements concernés.

Cette approche de planification nous permettra d'améliorer notre performance globale en matière d'investissements, de mieux connaître nos besoins et nos moyens, et d'établir nos priorités.

CONCLUSION

Depuis plusieurs années, l'Administration a privilégié financièrement les services de première ligne, tout en procédant à des réductions budgétaires constantes. Sans remettre en question ce choix, force est de constater que les compressions budgétaires des dernières années ont eu un impact majeur au sein de certaines unités des services corporatifs. Il y a eu déperdition des compétences, ce qui n'a pas permis aux ressources internes d'assurer un encadrement adéquat, d'assumer le rôle de gardien des actifs et de donneur d'ordres, imputable et responsable, et, finalement d'assurer le contrôle de la Ville sur ses projets.

Il est donc essentiel de se doter de ressources suffisantes et de renforcer les compétences du personnel. Par exemple, la mise en place de ce *cadre de gestion de projets et des programmes* que nous avons élaboré devra compter sur des ressources additionnelles dans différents secteurs d'expertise pointue. Ce sera le même défi pour assurer notre crédibilité et notre rapport de force avec les fournisseurs tant pour concevoir les projets que pour gérer les contrats et les travaux.

La matérialisation de certaines des recommandations contenues dans ce rapport demandera des investissements permanents en budget de fonctionnement et possiblement en PTI qui pourraient être importants. Ces impacts financiers sont en cours d'évaluation.

La révision et la mise en place de nouveaux processus, le renforcement de plusieurs fonctions et des compétences du personnel, font partie des conditions requises pour rendre la Ville de Montréal plus efficiente et notre fonction publique plus performante.

Un second rapport sera préparé d'ici la fin du mois de novembre pour faire le point sur l'état d'avancement des différents chantiers qui ont été lancés.

**MISE À JOUR
SUR L'IMPLANTATION
DES RECOMMANDATIONS
RAPPORT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DU 26 OCTOBRE 2009**

RAPPORT II

Déposé au conseil municipal

Lundi 19 avril 2010

La Ville de Montréal est une organisation composée d'employés qui se consacrent au développement de Montréal et à la qualité de vie de ses citoyens et citoyennes.

Nous avons agi, tour à tour, en tant que directeur général de la Ville de Montréal. Aujourd'hui, c'est côte à côte que nous partageons le défi d'instaurer un cadre de gestion exemplaire, digne d'une grande métropole. Il s'agit de la plus grande volonté du maire de Montréal, M. Gérald Tremblay, et nous y répondons par la mise en œuvre d'un plan d'action vigoureux touchant tous les aspects de la gouvernance de l'Administration municipale.

La Ville de Montréal est une entreprise d'une très grande complexité, unique au Québec. Sa gestion est un défi extraordinaire à relever et c'est ensemble, comme direction générale, que nous proposons d'explorer de nouveaux chemins, de nouvelles façons de faire qui impliqueront des changements de culture et de structure organisationnelle.

Un cadre rigoureux et transparent permettra d'assainir et d'assouplir la gestion municipale, tout en redonnant la latitude, la compétence et la fierté à nos employés.

Nous avons entamé un processus de changement organisationnel qui demeurera évolutif. Tous deux, nous croyons profondément que de tels changements en gestion passent par la communication et la reconnaissance.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont apporté leur précieuse collaboration, posant les gestes qui nous permettent aujourd'hui de déposer ce second rapport. Il s'agit d'un important travail d'équipe où chaque contribution est unique et primordiale.

Soyez assurés de notre entière collaboration, de notre engagement à servir la Ville de Montréal, les Montréalaises et les Montréalais.



Rachel Laperrière
Directrice générale associée –
développement et opérations



Louis Roquet
Directeur général, Ville de Montréal

Sommaire

Des changements organisationnels

- Renforcement de la structure organisationnelle et du contrôle de la gestion globale.
 - Création du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière
 - Nouveau Directeur général
 - Direction générale associée – développement et opérations
 - Cohérence et intégration des activités globales de la Ville
 - Regroupement de neuf (9) directions;
 - Directeur général associé – concertation des arrondissements
 - Soutien et optimisation des processus d'approvisionnement, du matériel roulant et aux ateliers municipaux, la propreté et le déneigement.
- Création du Service de l'eau
- Muséums Nature de Montréal : hypothèses pour une nouvelle gouvernance.

Renforcement du processus de gestion

- Bonification et renforcement du processus décisionnel
- Révision, enrichissement et simplification du système de gestion des dossiers décisionnels
 - Bonification des guides, diffusion et formation
 - Attestation de la conformité par les directeurs signataires d'une recommandation
 - Désignation d'une personne imputable dans chaque service ou direction
 - Ficelage des dossiers devancé de trois (3) jours.
- Renforcement des pratiques d'octroi de contrats
 - Retrait des clauses restrictives sauf lorsque exceptionnellement requis
 - Scission d'appel d'offres de certains gros projets
 - Estimation préliminaire traitée de façon confidentielle
 - Recours à des évaluateurs indépendants pour les grands projets
 - Mise à jour des documents d'appels de qualification et d'appels d'offres
 - Uniformisation des documents contractuels
 - Développement d'une banque de données et de documents uniformisés et validés
 - Exclusion des consortiums des soumissionnaires potentiels lors du lancement d'un appel d'offres pour la réalisation de certains contrats
- Dépôt d'un mémoire/projet de loi 76 et participation au groupe conseil présidé par Guy Coulombe
- Révision et bonification de la politique d'approvisionnement de la Ville
- Implantation d'un Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux
 - Objectifs :
 - Pour un contrôle constant des projets et programmes d'investissements
 - Obtention d'un rapport qualité-prix optimal des livrables
 - L'amélioration de la productivité des processus.
 - Principes directeurs :
 - Cheminement par «points de passage» et dossier d'affaires pour chaque point de passage
 - Un chef de projet ou de programme parmi les employés de la Ville
 - Mise en place de bureaux de gestion de projets
 - Adoption de règles de fonctionnement communes dans la gestion globale et la réalisation de projets.

- Projets visés :
 - Grands projets de développement urbain
 - les programmes de gestion d'actifs municipaux (10 M \$ ou plus)
 - Projets complexes ou à risques élevés
 - Tout autre projet identifié par l'Administration.

Consolidation et renforcement de l'expertise à l'interne

- Provision corporative de 10 M \$ prévue lors du budget 2010
- Création de 97 postes pour les besoins les plus urgents :
 - Directions de l'approvisionnement; du greffe; des travaux publics, des parcs; du développement économique et urbain; aux Services des finances, des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, des immeubles et des systèmes d'information.

Étude par les Commissions du Conseil de l'octroi des contrats

- Évaluation du rôle et des responsabilités des commissions incluant l'examen des octrois de contrats
- Création de deux commissions ad hoc :
 - Le cadre financier 2011
 - Projet de radiocommunication commun / intervenants en sécurité publique.

Éthique

- Adoption de règles éthiques préemploi et après-emploi pour les postes de cadres et certains emplois de salariés
- Recrutement d'un conseiller à l'éthique indépendant pour les élus
- Formation en éthique aux élus et à certains employés
- Révision et distribution à chaque employé du Guide de conduite
- Adoption du Code d'éthique et de conduite pour les élus
- Ligne éthique effective depuis décembre 2009.

Création du Bureau du contrôleur de la Ville de Montréal

- Renforcement global de la fonction de contrôle dans l'organisation.

Implantation d'un programme de certification des contrôles internes

- Mandat d'accompagnement à une firme externe / Projet pilote en cours sur le processus : Bon de commande / Réception / Paiement

La planification à long terme de la gestion des dépenses d'immobilisations

- Déterminer un cadre financier des investissements à réaliser à long terme / Allouer les réserves financières en conséquence / Établir un processus de suivi du PTI.

INTRODUCTION

Dès le 22 septembre 2009, le maire de Montréal, M. Gérald Tremblay, a mandaté M^{me} Rachel Laperrière, alors directrice générale par intérim, de veiller à la gestion des affaires courantes de la Ville, et plus spécifiquement de mettre en œuvre dans les plus brefs délais un plan d'action vigoureux portant sur trois aspects traités directement par le vérificateur général :

- resserrer les processus d'approvisionnement qui nécessitent l'expertise du privé;
- revoir le rôle du secteur privé dans la préparation des plans et devis et dans la rédaction des contrats;
- renforcer les mécanismes de reddition de compte auprès des élus pour tous les contrats.

Ainsi, la Direction générale a remis au maire, le 26 octobre 2009, le *Rapport I*, donnant suite aux recommandations du *Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de la Ville de Montréal*.

M. Louis Roquet a agi au cours de l'automne à titre de conseiller spécial auprès de M^{me} Laperrière dans la réalisation de ce mandat. Puis, il est entré en fonction en tant que directeur général de la Ville de Montréal le 1^{er} janvier 2010.

Dès le 2 février 2010, la Direction générale transmettait au Bureau du vérificateur général le *Plan d'action et suivis* des recommandations du vérificateur général.

Il a été convenu que la révision et la mise en place de nouveaux processus, tout autant que le renforcement de plusieurs fonctions et compétences du personnel, font partie des conditions essentielles pour rendre la Ville de Montréal plus efficiente et notre fonction publique plus performante.

Pour ce faire, la première recommandation de la Direction générale émise dans le *Rapport I* était que la Ville se dote d'un nouveau cadre de gestion des projets et des programmes. Ce cadre est déposé et fait l'objet d'une présentation au conseil municipal du 19 avril 2010, pour adoption.

Ce rapport présente une mise à jour des mesures qui ont été prises à l'égard des éléments et des recommandations émis dans le *Rapport I*. Pour chacune des recommandations, un suivi a été effectué concernant :

- le renforcement du processus d'appel d'offres;
- la bonification et le renforcement du processus décisionnel;
- les suites à donner quant au diagnostic organisationnel mené au Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), service responsable des compteurs d'eau;
- la consolidation et le renforcement des compétences à l'interne;
- et aux nombreuses mesures qui ont été élaborées afin d'assurer des pratiques éthiques.

Ce second rapport fait état de l'avancement des travaux et actions entrepris quant à la structure organisationnelle et son processus global de gestion. Bien que beaucoup de mesures soient déjà en place, nous poursuivons notre travail au quotidien avec vigilance et rigueur, en collaboration avec l'ensemble des services centraux et des arrondissements.

VISION ET PRIORITÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

La nouvelle Direction générale préconise une gestion axée sur le travail d'équipe, les valeurs d'intégrité, de transparence, de loyauté, de courage *managérial* et de respect.

Un des objectifs de la Direction générale est de faire en sorte que les employés se sentent partie prenante des changements, qu'ils se les approprient, voire qu'ils les proposent; qu'ils les voient comme une évolution positive de l'organisation. En somme, il importe que chacun sente que transformer l'organisation est l'affaire de tous.

La Direction générale favorise une délégation accrue de l'autorité. Elle souhaite une gouvernance régie par le principe de subsidiarité. Ainsi, elle s'assure que les personnes en autorité aient le pouvoir et l'autonomie de leurs actions, qu'elles soient responsables et imputables. C'est en valorisant l'autonomie de chacun, leur intelligence, leur expérience et leur imagination qu'ils retrouveront le sens et la fierté de la décision.

En outre, une telle gestion favorise une meilleure productivité pour l'ensemble des services centraux et des arrondissements.

DES CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS

Les employés de la Ville de Montréal sont des femmes et des hommes qui s'investissent dans leur travail, compétents et responsables. Les besoins de la Ville sont multiples et la structure organisationnelle complexe. Il n'existe pas de manuel avec un mode d'emploi unique pour gérer Montréal. Il est impensable d'appliquer une recette universelle aux défis qui nous attendent. Alors nous explorerons de nouveaux sentiers.

Tel que nous l'avions souligné dans le *Rapport I*, un renforcement de la structure organisationnelle et du contrôle de la gestion globale s'impose.

Dans le but d'améliorer l'efficacité de cette organisation, des changements sont incontournables. Ces changements sont évolutifs et se concrétiseront progressivement, en instaurant autant d'étapes transitoires que nécessaire.

Ainsi, en décembre 2009, le nouveau Service des affaires juridiques a été créé, donnant suite à l'une des recommandations du vérificateur général.

La nouvelle Direction générale est, plus que jamais, une entité à part entière. Elle se donne pour mission première d'intégrer l'ensemble des mandats et responsabilités de la Ville. Pour compléter son équipe à la Direction générale, le directeur général crée deux postes de directeurs généraux associés pour le seconder. Ces derniers permettront de renforcer et d'assurer la cohérence et la coordination des interventions de la Ville.

Dès janvier 2010, un poste de directeur général associé – services municipaux a été créé, occupé par M^{me} Rachel Laperrière. Un second poste a été créé le 8 février 2010, soit celui de directeur général associé – concertation des arrondissements, lequel est en processus de comblement.

Dorénavant, sous la responsabilité directe du directeur général, en plus des Services des finances, du capital humain, des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, de la police, de la sécurité incendie et du nouveau Service des immeubles et des systèmes d'information (intégrant également les activités de la géomatique), on retrouvera les Directions de vérification interne, du greffe, des communications et relations avec les citoyens, et la nouvelle Direction des affaires institutionnelles (regroupant les activités en lien avec les relations régionales, gouvernementales, institutionnelles, internationales et celles liées au protocole).

La création du poste de directeur général associé – services municipaux à la Direction générale a entraîné une revue des activités des trois services centraux dévolus à la planification et au développement de la Ville.

Ainsi, le poste de M^{me} Laperrière s'est transformé en directeur général associé – développement et opérations, entraînant la création du Service du développement et des opérations. Ce nouveau service vise à regrouper en une seule unité administrative les directions dont la raison d'être est d'assurer le développement de la Ville sous tous ses aspects. Ces directions sont responsables d'opérations municipales qui soutiennent les arrondissements et elles offrent également des services directement aux citoyens, aux entreprises et aux organismes des milieux.

Le regroupement de ces directions démontre la volonté de la Ville d'assurer une cohérence, une meilleure intégration des activités en lien avec son développement et ses opérations, assurant une transversalité accrue des expertises afin de tenir compte de tous les aspects d'un projet. Le défi de ce nouveau service, qui regroupe neuf (9) directions de secteurs d'activités importants, est de rassembler et de mettre à contribution les forces, les compétences et l'expertise de chacune des équipes pour l'intérêt supérieur de la Ville et de ses citoyens.

Ces neuf (9) directions sont :

- Culture et patrimoine
- Développement économique et urbain
- Diversité sociale
- Environnement et développement durable
- Grands parcs et verdissement
- Habitation
- Sports
- Transports
- Travaux publics.

Comme son titre l'indique, le poste de directeur général associé – concertation des arrondissements a été créé afin d'assurer une vision concertée, intégrée et cohérente des interventions des arrondissements. Il s'assurera du lien entre les arrondissements et les services centraux dans la prestation des services.

Le directeur général associé – concertation des arrondissements a pour fonction, notamment, de soutenir le directeur général dans l'optimisation des processus relatifs aux activités d'approvisionnement, à celles relatives au matériel roulant et aux ateliers municipaux, de même que celles de la propreté et du déneigement, tout en assurant une concertation entre les arrondissements. Ainsi, au cœur de la Direction générale, ce nouveau poste assurera une présence constante des arrondissements au plus haut niveau administratif.

Création d'une unité distincte pour la gestion de l'eau

À la suite, notamment, du diagnostic organisationnel de l'ancien Service des infrastructures, transport et environnement (SITE) et à l'examen rigoureux relatif à la poursuite du projet ICI et Optimisation du réseau de distribution de l'eau potable, nous créons le Service de l'eau.

L'ampleur et le nombre de défis associés à la gestion de l'eau, qu'il s'agisse de la santé publique, de la sécurité publique, de la dimension environnementale, de l'acquisition d'expertise scientifique et de l'assurance d'un financement adéquat, nécessitent de créer une entité distincte. Celle-ci permettra de tisser des liens serrés, au bénéfice de l'imputabilité, entre la gestion de l'eau et les instances supérieures administratives et politiques de la Ville.

Par cette transformation simple, rapide et à coût nul, nous pourrons dès maintenant bénéficier des avantages de cette autonomie fonctionnelle et d'une imputabilité claire et transparente pour pouvoir mettre en place rapidement les changements qui doivent être réalisés pour accroître la performance et la mise en œuvre de pratiques optimales dans la gestion de l'eau.

De plus, les dispositions nécessaires à la mise en place du Service de l'eau sont un préalable aux autres modèles de gouvernance. Ce nouveau service aura alors la légitimité et une plus grande facilité à guider et à réaliser les analyses et les travaux consultatifs requis dans la considération de diverses hypothèses de gestion de l'eau.

Le nouveau Service de l'eau prend en charge les activités et les effectifs de l'ancienne Direction de l'eau du SITE.

En ce qui concerne les effectifs et les budgets du bureau de projets du SITE qui sont actuellement financés par « l'eau », ceux-ci seront transférés au nouveau Service de l'eau qui prendra en charge le projet Optimisation du réseau de distribution de l'eau potable.

Muséums Nature de Montréal

Dans un même ordre d'idée, la Direction générale vise à trouver avec les élus et la Direction des Muséums Nature de Montréal un nouveau modèle de gestion pour les Muséums Nature de Montréal. Plusieurs hypothèses sont explorées dont celle de créer une société paramunicipale.

Cette grande institution muséale recherche une reconnaissance et un statut d'institution à caractère national qui lui permettra d'avoir accès à de nouvelles ressources financières externes.

Elle souhaite associer à son développement les acteurs publics et privés et accroître son rayonnement à l'extérieur de Montréal et au niveau international. À titre transitoire, les Muséums Nature de Montréal seront une nouvelle direction sous la Direction générale.

RENFORCEMENT DU PROCESSUS DE GESTION

La révision du processus d'octroi de contrats a donné à l'Administration l'occasion de revoir les façons de faire. Le renforcement du processus de gestion a permis d'améliorer et d'assainir le processus d'approvisionnement, d'octroi de contrats et de gestion des projets. Plusieurs mesures ont été identifiées; certaines d'entre elles sont déjà appliquées et d'autres seront implantées progressivement, tant dans les services centraux que dans les arrondissements.

Précisons que pour une saine gouvernance, il est important de s'assurer de la division entre le rôle des instances politiques et celui de l'appareil administratif.

C'est pourquoi, le maire a assuré la Direction générale de la pleine collaboration des instances politiques à demeurer attentives à la compétence, à l'expertise, aux conseils et aux mises en garde de l'Administration.

Pour sa part, la Direction générale a réitéré son devoir d'appui aux instances politiques afin qu'elles prennent des décisions judicieuses et éclairées, et s'assure des meilleures pratiques dans la mise en œuvre de leurs réalisations.

Bonification et renforcement du processus décisionnel

Dans le *Rapport I*, nous avons identifié que, bien qu'il soit d'une grande qualité, le système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) devait être révisé et enrichi.

Puisque la très grande majorité des décisions de la Ville s'incarne dans un sommaire décisionnel présenté aux différentes instances, il est essentiel d'améliorer les contenus des dossiers décisionnels tout en visant la simplification du processus.

Pour atteindre cet objectif, la Direction du greffe a mis de l'avant plusieurs mesures.

- La bonification du guide général pour la réalisation des documents décisionnels du Système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) a été réalisée. De plus, ce guide général sera complété, dans une seconde phase, de plusieurs guides sectoriels propres à certains types de décisions.
- Ces guides seront diffusés aux utilisateurs de GDD et une formation sera dispensée au cours de l'été et de l'automne prochain.
- Les directeurs signataires d'une recommandation attesteront dorénavant de la conformité d'un dossier décisionnel. Celui-ci doit être complet, conforme aux lois, aux obligations contractuelles ainsi qu'aux règles et encadrements administratifs applicables, tels que l'inclusion des clauses anti-collusion.
- Dans chaque direction ou service, une personne responsable et imputable sera désignée afin de s'assurer que les dossiers décisionnels préparés soient complets et conformes. Cette personne constituera un interlocuteur privilégié de la Direction du greffe pour assurer des assises solides dans le processus des prises de décisions.

- Le ficelage des dossiers sera devancé de trois (3) jours et établi au second mercredi précédant la séance du comité exécutif. Ce délai supplémentaire permettra une meilleure prise de connaissance des dossiers et, le cas échéant, leur bonification.

Ces mesures ont pour objectif une prise de décision éclairée pour l'ensemble des instances décisionnelles. En outre, les différents services et directions disposeront d'un délai supplémentaire pour rédiger les avis qui leur sont demandés dans divers dossiers.

Renforcement des pratiques d'octroi de contrats

Le 2 novembre 2009, le maire de Montréal annonçait la suspension de l'octroi des « gros » contrats par la Ville, afin de s'assurer qu'un ensemble de mesures soit déployé pour optimiser le processus d'octroi des contrats qui seront attribués. Cette pause permettait à l'Administration d'implanter plusieurs mesures qui assureront à la Ville le plein contrôle sur sa gestion de contrats. Ce recul stratégique, en regard également du Plan triennal d'investissements (PTI) permettait tant aux services centraux qu'aux arrondissements de revoir leur façon de faire.

Il faut mentionner que la Ville de Montréal génère quelque 4000 appels d'offres par année. Elle négocie annuellement plus d'un 1,5 G \$ auprès des marchés locaux, nationaux et internationaux, afin de répondre à ses besoins de fonctionnement et à son programme d'investissements. Cela implique un grand nombre de transactions, d'ententes commerciales ou de contrats auprès d'un bassin de quelque 30 000 fournisseurs. Toujours sur une base annuelle, près de 12 000 entreprises réalisent une transaction avec la Ville.

À la recommandation du vérificateur général, la Direction générale a entrepris un plan d'action rigoureux impliquant ses principaux services centraux quant au processus d'octroi de contrats afin que l'Administration montréalaise se conforme aux plus hauts standards de transparence et d'impartialité. Nous avons agi avec célérité et vigueur pour consolider nos pratiques d'approvisionnement et également agi sur la culture du milieu.

Dans le *Rapport I*, nous avons déjà souligné des lacunes au niveau du processus des appels d'offres et avons pris des mesures dès l'automne, afin d'assainir les règles du jeu. Depuis, plusieurs autres mesures ont été ciblées et appliquées, notamment :

- Nous nous assurons que les critères et les clauses restrictives de nos documents d'appel d'offres, susceptibles de restreindre la concurrence, soient retirés sauf lorsqu'ils sont exceptionnellement requis;
- Nous portons une attention particulière à la possibilité de scinder les appels d'offres des gros projets, de façon à stimuler la concurrence parmi les entrepreneurs spécialisés et, de ce fait, attirer davantage de soumissionnaires;
- L'information concernant l'estimation préliminaire des coûts des projets, généralement exécutée à l'interne, est traitée de façon confidentielle avant l'appel d'offres afin que seuls les gestionnaires et les élus, appelés à

prendre les décisions à l'égard du projet, puissent en prendre connaissance; cela nous permet de ne pas informer les soumissionnaires potentiels du budget disponible pour réaliser les travaux et d'obtenir ainsi de meilleurs prix;

- Nous instaurons progressivement, notamment pour les grands projets, le recours à des évaluateurs indépendants pour valider les coûts des travaux à effectuer afin de nous assurer que les prix proposés par les soumissionnaires soient raisonnables. Ces évaluateurs, sans liens avec les entrepreneurs, déposent leurs estimations des coûts dans le cadre des appels d'offres. Leur enveloppe est ouverte en même temps que celles des *vrais* soumissionnaires, permettant de conserver l'information confidentielle jusqu'à la fin du processus. Ainsi, toute anomalie des prix des soumissions serait détectée et entraînerait des actions correctives;
- La révision, l'harmonisation et la mise à jour des documents d'appels de qualification et d'appels d'offres vont bon train. Les documents relatifs aux instructions aux soumissionnaires, ainsi qu'aux clauses générales en biens et services et pour les services professionnels ont déjà fait l'objet de validation auprès de notre Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière; la révision des clauses particulières devrait être terminée pour la fin mai. Ainsi, des « documents maîtres » uniformes seront utilisés dans toute l'organisation;
- L'analyse des documents contractuels relatifs à l'exécution de travaux est aussi réalisée et un travail d'uniformisation est en cours, selon la même approche que pour les documents relatifs aux biens et services et services professionnels;
- Ces révisions permettront de développer une banque de données et de documents uniformisés et validés tant d'un point de vue administratif que légal, pour l'ensemble de nos documents contractuels, qui servira de base de travail pour tous les services centraux et arrondissements.

Bien que notre consultation auprès des services et des arrondissements nous atteste de la bonne gestion des projets au sein de l'Administration montréalaise, notre Direction de l'approvisionnement coordonne, en collaboration avec certains services et arrondissements, une analyse de l'ensemble des pratiques en vigueur à la Ville en matière d'octroi de contrats, pour suggérer l'amélioration de certaines de ces pratiques et la promotion des meilleures parmi celles-ci. Un rapport sera déposé à cet effet en mai prochain.

De plus, la Direction générale explore la possibilité d'exclure les consortiums des soumissionnaires potentiels lors du lancement d'un appel d'offres pour la réalisation des contrats qui ne présentent pas de complexité particulière au plan technique ou qui ne requièrent pas l'expertise combinée de plusieurs firmes. Nous estimons, dans ce cas, que les consortiums réduisent indûment la concurrence et rendent inutilement complexe la coordination des prestations.

Enfin, le directeur général supervisera le choix des membres des comités de sélection constitués lors des appels d'offres pour les services professionnels.

Outre ces aspects plus techniques, en décembre dernier, la Ville de Montréal a participé aux consultations particulières et auditions publiques de la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre de l'étude du projet de loi no 76 – *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux* et y a déposé un mémoire.

Par le biais de sa Direction de l'approvisionnement, la Ville a aussi participé de façon intensive aux travaux du groupe conseil présidé par M. Guy Coulombe, mis sur pied par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) pour examiner les questions reliées à l'octroi des contrats municipaux.

De plus, bien que Montréal soit déjà dotée d'une politique d'approvisionnement, nous procédons à sa révision et bonification en consultation avec les services centraux et les arrondissements, et prévoyons déposer auprès des instances municipales la nouvelle politique en septembre prochain. Cette révision tiendra compte des obligations de la *Loi 76* en matière de gestion contractuelle.

L'ensemble de ces éléments se combine à une série de mesures et d'actions que la Ville a entreprise et qui est décrite dans le présent rapport. Pensons à l'adoption de son nouveau *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*, lequel renforcera son expertise interne en matière d'élaboration et de gestion de projets complexes, afin de faire contrepoids aux approches et solutions proposées par les firmes externes. Pensons également à l'ensemble des mesures prises en matière d'éthique.

Implantation d'un Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux

La Direction générale a entrepris de doter la Ville de Montréal d'un cadre de **gouvernance** des projets et des programmes.

Comme nous l'avions mentionné dans le *Rapport I*, la Ville ne disposait pas jusqu'à maintenant d'un cadre normalisé et uniforme de gestion des projets et des programmes d'investissements. Au cours des dernières années, plusieurs unités ont mis au point des approches pour la gestion des projets, inspirées des standards internationaux en la matière. Cependant, il appert que l'application de ces méthodes de gestion est inégale d'un service à l'autre et souvent fragilisée par un manque de ressources. Le *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* que nous proposons vise à assurer à la Ville un contrôle constant de ses projets et programmes d'investissements. Ce *Cadre* permettra d'améliorer le rapport qualité-prix des livrables et l'amélioration de la productivité des processus.

Nous proposons aux autorités d'adopter ce nouveau *Cadre*, applicable à l'ensemble de la Ville, lequel couvrira les projets d'envergure incluant les grands projets urbains, les programmes de gestion d'actifs municipaux tels que l'eau, la voirie, les parcs, les immeubles, les télécommunications et les services informatiques.

Ce *Cadre* prend appui sur quelques principes directeurs, notamment :

- les projets et programmes suivent un cheminement par « points de passage » pour lesquels une décision est requise des instances décisionnelles;
- un dossier d'affaires est préparé ou mis à jour en vue de chaque point de passage;
- une structure de gouvernance est établie pour faciliter la prise de décision aux points de passage et à des étapes critiques intermédiaires, au besoin;
- le leadership de chaque projet et de chaque programme est clairement établi par la désignation d'un chef de projet ou de programme parmi les employés de la Ville; il est imputable de la gestion du projet ou du programme et assume la responsabilité de toutes les phases jusqu'à sa finalisation. Il est reconnu comme l'interlocuteur principal de la Ville auprès de tous les intervenants concernés, tant à l'interne qu'à l'externe;
- les experts municipaux sont impliqués simultanément et de façon matricielle dans les projets et les programmes;
- des bureaux de gestion de projets sont mis en place dans les domaines clés pour assurer l'harmonisation des pratiques et le respect du cadre de gestion;
- des règles de fonctionnement communes sont adoptées concernant les estimations de coûts, les aspects financiers, les approvisionnements, la concertation, la gestion des mandats et des contrats ainsi que le rôle des intervenants du secteur privé dans la gestion ou la réalisation de projets.

Un comité de pilotage sur les projets d'envergure a été mis en place à l'automne 2009. Ce comité avait pour mandat de dresser l'inventaire des projets d'envergure, gérés par les services centraux et d'en faire des catégories. En appui à ce comité, le Service des finances a dressé cet inventaire, selon la définition retenue par le comité de pilotage.

Ainsi, les projets d'envergure comprennent :

- les grands projets de développement urbain;
- les projets de gestion d'actifs municipaux qui représentent une valeur estimative de 10 M \$ ou plus en investissements ou qui sont complexes ou dont la réalisation comporte des risques élevés;
- tout autre projet identifié par l'Administration.

À l'intérieur du *Cadre*, on retrouve les orientations et les processus proposés touchant la gouvernance, l'organisation du travail, les bénéfices, les principes d'harmonisation à travers la Ville, le cadre de mise en œuvre et le rôle du privé. De plus, toutes les recommandations du vérificateur général en cette matière ont fait l'objet d'une analyse et de recommandations, qu'il s'agisse du renforcement de l'expertise interne, d'une meilleure estimation du coût ou de toute autre suite à donner.

Ce *Cadre de gouvernance* comporte plusieurs avantages, notamment la circulation de l'information en continu et en collégialité auprès de tous les intervenants reliés à un projet ou programme. Il favorise la communication intégrée, l'utilisation des ressources internes. Tout en installant une gestion rigoureuse et transparente, ce *Cadre* met en valeur le leadership, la coordination accrue et la force du travail d'équipe. Il conjugue évolution responsable pour une gestion optimale, efficacité et meilleure productivité. Il répond à notre objectif d'instaurer un cadre de gouvernance exemplaire.

Le *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux* nous permettra d'exercer un meilleur contrôle sur les décisions prises, à optimiser les livrables et les coûts des projets et des programmes, dans le meilleur intérêt de la Ville et des citoyens.

Un meilleur équilibre sera obtenu entre l'accélération des projets et programmes à des fins d'accroissement de la richesse et des revenus et la réalisation de projets et de programmes bénéfiques pour la Ville, dans le respect des saines pratiques d'administration publique.

À des fins d'uniformité, d'équité et de saine gestion, il est souhaitable qu'à l'instar des services centraux, les arrondissements respectent les principes du *Cadre de gouvernance*. Ils sont invités à faire adopter à leur conseil d'arrondissement l'implantation du *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*.

Consolidation et renforcement de l'expertise à l'interne

Tel que nous l'avions mentionné dans le *Rapport I*, l'ensemble des actions correctives implique que l'Administration permette aux ressources internes d'assurer un encadrement adéquat, d'assumer le rôle de gardien des actifs et de donneur d'ordres, imputables et responsables, et ultimement d'assurer un contrôle de la Ville sur ses projets. De plus, ce renforcement de l'expertise interne de la Ville fera en sorte de mieux définir nos besoins, de pouvoir évaluer les solutions proposées par les firmes externes et de contrôler la qualité des biens, services et travaux.

Pour ce faire, elle doit donc disposer de ressources suffisantes dans les divers domaines concernés pour rencontrer les objectifs visés. L'Administration souhaite, outre former des experts, s'assurer du compagnonnage et d'une transmission tangible des connaissances et de l'expertise auprès de la relève de la fonction publique municipale.

Conséquemment, au cours de l'automne dernier, le Service du capital humain a été mandaté pour recueillir et analyser les besoins en ressources humaines en lien avec les actions correctives.

À cet effet, une provision corporative de 10 M \$ a été prévue lors de la confection du budget 2010. L'inventaire des besoins en ressources humaines s'est fait prioritairement dans les Directions de l'approvisionnement, du greffe, des travaux publics, des parcs et verdissement, du développement économique et urbain, ainsi qu'aux Services des finances, des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, des immeubles et des systèmes d'information et pour l'éventuel Bureau du Contrôleur.

Cette analyse rigoureuse a tenu compte du nouveau *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*. Ainsi, les besoins en ressources humaines qui ont été considérés sont ceux qui permettent d'accroître les activités de contrôle à l'intérieur des processus de gestion des contrats, des projets et des programmes; de consolider l'expertise interne, particulièrement dans les domaines de l'estimation des coûts, de l'approvisionnement, de la gestion des projets et de la surveillance de chantier.

À la suite de cet inventaire, il a été décidé, dès cette année, de créer 97 postes pour les besoins les plus urgents identifiés avec les unités concernées. Nous prévoyons que ces postes permettront à la Ville de faire des économies en réduisant les besoins d'expertises externes fournies par des firmes de consultants dans de nombreux domaines, tels la production de plans et devis et les services juridiques. Il en résultera une plus grande indépendance de la Ville face au secteur privé, permettant ainsi un meilleur contrôle de l'ensemble des étapes de la gestion des appels d'offres et l'obtention de meilleurs prix. Ils garantiront à la Ville une rigueur essentielle à la gestion des fonds publics qui lui sont confiés.

Étude par les Commissions du Conseil de l'octroi des contrats

Toujours dans un objectif de transparence et d'efficacité, le 1^{er} décembre dernier, le conseil municipal a mandaté la Commission de la présidence du conseil pour évaluer le rôle et les responsabilités des commissions, ainsi que les liens entre les commissions et le comité exécutif, en ayant pour objectifs de mieux définir et d'élargir les responsabilités des commissions, incluant l'examen des octrois de contrats, et ainsi permettre aux élu(e)s d'être plus imputables et davantage partie prenante aux décisions, et en ayant pour objectif de rendre plus transparent le processus décisionnel relié à l'octroi des contrats.

La Commission a tenu à ce jour plusieurs séances de travail ainsi qu'une assemblée publique pour recevoir les suggestions de la population.

La Direction générale a participé à l'une de ces séances de travail afin de proposer quelques scénarios quant à l'examen des octrois de contrats par les commissions permanentes.

La Commission de la présidence du conseil poursuit ses travaux sur l'ensemble de ces éléments. À cet effet, de nombreuses séances de travail sont prévues en avril et en mai. La Direction du greffe est en soutien constant à ces travaux. La Commission de la présidence du conseil doit faire des recommandations d'ici la fin juin au conseil municipal.

À l'initiative du maire, en plus des travaux de la Commission de la présidence du conseil, le conseil municipal mandatera, le 19 avril 2010, la Commission sur les finances, les services administratifs et le capital humain afin qu'elle étudie les orientations de l'Administration et le cadre financier 2011 en procédant à l'analyse des dépenses et des revenus de chacune des unités qui relèvent de la compétence du conseil et qu'elle formule ses recommandations au conseil municipal à la séance du 14 juin 2010. Le conseil d'agglomération, le 22 avril prochain, donnera le même mandat à la Commission sur les finances et l'administration afin qu'elle lui formule ses recommandations à la séance du 17 juin 2010.

Toujours à l'initiative du maire, tant le conseil municipal que le conseil d'agglomération procéderont à la création d'une commission ad hoc conjointe pour l'étude du projet de radiocommunication commun à l'ensemble des intervenants en sécurité publique.

Éthique

Rappelons qu'en matière d'éthique et tel qu'il était spécifié au *Rapport I*, plusieurs mesures ont été élaborées afin de permettre à la Ville de renforcer l'éthique dans ses pratiques.

Depuis, de nouveaux critères d'embauche pour s'assurer de la probité des futurs cadres employés de la Ville ont été adoptés. Ces règles préemploi consistent en une vérification visant à confirmer si, en plus des compétences et des exigences requises pour l'emploi, le candidat retenu a démontré dans son parcours de vie professionnel et personnel une adhésion aux valeurs d'intégrité, d'honnêteté et d'impartialité recherchées par la Ville. La portée de la vérification est établie comme suit :

Pour tous les postes de cadres et pour certains emplois de salariés :

- Une enquête d'antécédents judiciaires permettant de vérifier si le candidat retenu a eu des comportements passés de nature pénale ou criminelle qui pourraient compromettre la confiance du public envers cet employé;
- Une enquête d'antécédents professionnels permettant de vérifier si le candidat retenu a été accusé et reconnu coupable d'une faute par l'ordre professionnel duquel il est membre;
- Une vérification des références auprès des anciens employeurs permettant de vérifier l'authenticité et la fiabilité des informations fournies par le candidat retenu;
- Une déclaration quant à l'existence d'un lien de parenté (ce qui comprend les ascendants, descendants, conjoints, frères, soeurs, beaux-frères, belles-soeurs et leurs ascendants et descendants) avec tout élu ou employé de la Ville afin d'évaluer la possibilité d'une situation potentielle de conflit d'intérêts en cours d'emploi.

Pour tous les postes de cadres de direction, s'ajoute aux règles précédentes :

- une déclaration de tous les intérêts pécuniaires détenus afin d'évaluer la possibilité d'une situation potentielle de conflit d'intérêts en cours d'emploi.

Pour certains postes de cadres de direction :

- une enquête de crédit permettant de vérifier si la Ville peut accorder sa confiance dans le candidat retenu.

Le refus de consentir à une enquête préemploi ou une conclusion d'enquête défavorable implique le rejet de la candidature.

Dans la foulée de ces mesures, la Ville a également adopté des règles éthiques après-emploi pour ses cadres, de telle sorte que ces derniers ne puissent tirer d'avantages indus de leurs fonctions antérieures. Des règles spécifiques sont applicables aux cadres de direction pour toute l'année suivant la cessation de leurs fonctions à la Ville de Montréal et des règles générales d'éthique sont applicables à l'ensemble des cadres.

Un conseiller à l'éthique indépendant pour les élus a été recruté.

La formation en éthique destinée aux élus a été offerte.

Une formation en éthique plus pointue a également été suivie par certains employés qui assument des responsabilités en lien avec des fonctions d'approvisionnement, d'octroi de contrats et de contrôle.

Le Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal a été bonifié et distribué à chaque employé. Il fera l'objet d'une révision chaque année.

Un Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement a été adopté, en septembre dernier.

La ligne éthique est effective depuis la mi-décembre. Cette ligne, destinée aux employés, permet de signaler toute situation problématique par téléphone ou par Internet et ce, de manière confidentielle et sécurisée. Une entreprise externe a été mandatée par le vérificateur général pour la prise de signalements. Un communiqué interne a été émis le 25 mars dernier afin de rappeler la mise en place de ce service et certaines modalités de fonctionnement pour s'assurer d'un traitement adéquat de tous les signalements reçus.

Création du Bureau du contrôleur de la Ville de Montréal

Nous analysons différents scénarios visant le renforcement global de la fonction de contrôle dans l'organisation dont celui de la création, sous la Direction générale, d'un Bureau du contrôleur de la Ville de Montréal. Un rapport devrait être déposé incessamment. Ce bureau verra à renforcer nos structures de vérification interne. Il pourra avoir pour mandats, notamment, de :

- dresser un portrait global des entreprises et des fournisseurs potentiels afin de mieux connaître les marchés locaux, nationaux et internationaux avec lesquels la Ville peut être appelée à transiger;
- valider les estimations de coûts détaillés de façon indépendante et confidentielle;
- réaliser des audits sur les processus d'appel d'offres, d'approvisionnement et d'octroi de contrats;
- faire des audits pour valider que l'exécution des travaux fasse l'objet d'une surveillance constante et adéquate, le tout conformément à la planification, aux budgets et aux devis;
- faire des audits de processus de gestion de projets et de chantiers.

Implantation d'un programme de certification des contrôles internes

La Ville a mandaté la firme PriceWaterhouse pour l'accompagner dans l'implantation d'un programme de certification des contrôles internes.

Ce programme de certification servira tant aux élus du comité exécutif qu'à l'ensemble des gestionnaires de la Ville. Il a pour objectif de documenter et de certifier, avec une

assurance raisonnable, que le système de contrôle interne financier, sur lequel l'Administration s'appuie, permette que :

- les encaissements et les dépenses de la Ville soient effectués uniquement de la façon autorisée par l'Administration et la Direction des finances;
- les actifs soient adéquatement protégés;
- les opérations soient enregistrées tel qu'il est nécessaire pour permettre la préparation des états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus.

La mise en place de ce programme de certification des contrôles internes se fait actuellement au moyen d'un projet pilote restreint à une activité, afin de :

- mesurer l'ampleur du programme de certification pour l'ensemble des unités de la Ville;
- définir et valider l'approche et les outils utilisés;
- préparer le changement dans le développement d'une culture des contrôles internes robustes;
- débiter la réflexion sur la gouvernance et la structure permanente du programme de certification.

Le processus choisi pour une analyse approfondie dans le cadre du projet pilote est :

- Bon de commande/Réception/ Paiement.

Le projet pilote sert également à préparer la phase de déploiement en continu du programme, de même que le modèle de gouvernance qui sera requis pour le gérer. Un rapport sur les conclusions du projet pilote est prévu pour le mois d'août 2010, et le début du programme souhaité pour septembre 2010.

La planification à long terme de la gestion des dépenses d'immobilisations

La gestion des dépenses d'immobilisations nécessite une planification des investissements en tenant compte des besoins de protection des actifs et de développement, de l'état des infrastructures et équipements municipaux, des priorités de l'Administration et des contraintes budgétaires. Il est important de revoir l'enveloppe budgétaire globale des dépenses d'immobilisations ainsi que les enveloppes des différentes unités administratives afin de déterminer les objectifs d'investissement à long terme et de planifier en conséquence. Pour atteindre ces objectifs, un comité de planification des dépenses d'immobilisations sera créé.

Les principaux rôles et responsabilités de ce comité seraient notamment :

- de déterminer les grands secteurs d'interventions des dépenses d'investissement;
- de hiérarchiser et prioriser les projets d'immobilisations;
- de déterminer un cadre financier en regard des investissements à réaliser, à long terme;

- de déterminer l'enveloppe globale des dépenses d'immobilisations, les enveloppes sectorielles ainsi que les enveloppes des différentes unités administratives;
- d'allouer les réserves financières du PTI 2010-2012;
- d'établir un processus de suivi du PTI.

La mise en place de cette planification des investissements se veut un élément important d'un processus intégré de gestion des investissements. C'est l'une des pièces importantes du *Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux*, puisqu'il en détermine les assises en terme de faisabilité.

Les travaux du comité de planification des dépenses d'immobilisations débiteront prochainement et devraient se terminer en septembre 2010. À ce jour, le comité de gestion de la Ville a réalisé certaines activités urgentes, dont la priorisation du PTI 2010 et la mise en place d'un processus de suivi du PTI.

Le comité exécutif a récemment entériné le résultat de ces travaux. Un premier exercice de planification intégrée à long terme des investissements sera réalisé d'ici l'été, afin de supporter la planification du PTI 2011-2012.

Ces mesures de planification nous permettront d'améliorer notre performance globale en matière d'investissements, de mieux connaître nos besoins et d'établir nos priorités en fonction de nos moyens.

CONCLUSION

L'arrivée d'une nouvelle Direction générale à la Ville de Montréal a donné l'occasion de revoir la gouvernance, en procédant à des changements dans la structure organisationnelle, et ce, en gardant à l'esprit que chaque personne qui évolue au sein de l'appareil municipal se sente partie prenante de la gestion de cette entreprise publique complexe et unique au Québec.

Pour déployer une gestion optimale et qui s'adapte à l'évolution de la métropole, il faut donner à la fonction publique montréalaise les outils et la souplesse nécessaires.

Le renforcement de la gestion globale et du contrôle est la principale priorité retenue, et la Direction générale opte d'emblée pour le renforcement des ressources à l'interne.

Former des gens compétents, développer un sens accru de la responsabilité et l'imputabilité sous le principe de subsidiarité, assurer la formation de la relève et la transmission des expertises, sont les choix retenus pour créer une équipe forte, fière et engagée dans le développement de Montréal.

Avec la reprise économique qui s'installe rapidement, plusieurs chantiers seront remis en œuvre. Il est donc essentiel de se doter de ressources suffisantes et compétentes. Il est nécessaire de mettre en place et de renforcer tous les mécanismes de gestion qui sont sous notre responsabilité et notre juridiction, de mettre en place une gestion municipale exemplaire.

Au cours des prochains mois, nous vivrons de grandes transformations. Plusieurs équipes déploieront maints efforts afin de continuer à renforcer nos processus décisionnels, d'appels d'offres et d'octroi de contrats. Elles mettront en place des indicateurs de performance pour nous assurer de l'atteinte de nos objectifs. Une vigie des prix et de la qualité obtenue sera faite.

Il s'agit d'un processus évolutif qui s'ajustera en fonction des performances et des résultats attendus. Bien que la responsabilité ultime d'une saine gestion relève au premier chef de la Direction générale, tous les gestionnaires et leurs équipes respectives doivent être de la partie.

Nous poursuivrons donc nos travaux au quotidien, avec vigilance et rigueur.

