



***Bureau du vérificateur général***

**Vérification du processus de planification des activités du  
Bureau des objets perdus d'OC Transpo**

**Résumé**

**Déposé devant le Comité de la vérification - le 12 mars 2015**



## Table des matières

Résumé.....	5
Introduction .....	5
Contexte .....	5
Objectif et portée .....	5
Résumé des principales constatations .....	6
Recommandations et réponses de la direction .....	9
Économies potentielles .....	12
Conclusion .....	12
Remerciements.....	13



## **Résumé**

### **Introduction**

La vérification des processus de planification stratégique des activités d'OC Transpo figure dans le *Plan de vérification de 2013* du Bureau du vérificateur général (BVG), approuvé par le Conseil municipal le 12 octobre 2012.

Une partie de la vérification devait inclure un examen du processus de planification des activités du Bureau des objets perdus. Le présent rapport a expressément traité au processus de planification des activités du Bureau des objets perdus d'OC Transpo, qui était auparavant désigné comme le septième objectif du *Plan de vérification*. Cette question a été ajoutée à la vérification en cours de planification en raison de rapports de fraude et de pertes envoyés au BVG.

### **Contexte**

OC Transpo est une des plus grandes et des plus complexes unités organisationnelles de la Ville d'Ottawa; elle est responsable des besoins actuels et futurs des résidents et visiteurs en matière de services de transport en commun. OC Transpo relève du directeur général du Service de transport en commun, qui fait partie du Portefeuille des opérations municipales. OC Transpo a pour mandat d'offrir un service sûr, fiable et courtois à prix raisonnable. La flotte d'OC Transpo compte plus de 1 000 autobus et 3 trains qui accueillent quotidiennement quelque 370 000 usagers.

Il arrive que des usagers oublient des articles personnels dans des véhicules du réseau de transport en commun. Ces articles sont de nature variable : certains n'ont aucune valeur, d'autres en ont une grande ou sont ordinaires ou périssables. En 2001, OC Transpo a conclu une entente avec Heartwood House, un organisme de bienfaisance qui assure la gestion et le service à la clientèle du Bureau des objets perdus en son nom. La direction dispose de procédures opérationnelles normalisées (PON) qui documentent le rôle et les responsabilités des employés du Service de transport en commun relativement aux objets perdus. Ces PON traitent entre autres du type d'objets remis à Heartwood House. À la fin de 2013, on pouvait lire sur le site Web de Heartwood House que l'organisme reçoit plus de 30 000 articles par an et en retourne environ 26 % à leur propriétaire.

### **Objectif et portée**

#### **Objectif n° 1 : Évaluer le processus de planification du Bureau des objets perdus d'OC Transpo**

#### **Critères :**

- Établir si le processus de planification du Bureau des objets perdus fait partie du plan stratégique d'OC Transpo et de son cycle d'examen de la gestion.
- Établir si le processus de planification du Bureau des objets perdus d'OC Transpo fait l'objet de rapports à la Commission du transport en commun, au Comité de la haute direction et au Conseil municipal.

- Établir si le processus de planification du Bureau des objets perdus est conforme aux règlements de la Ville.
- Établir l'efficacité et l'efficience du processus de planification du Bureau des objets perdus d'OC Transpo en s'attardant plus particulièrement aux économies potentielles pour la Ville de même qu'aux besoins de la clientèle.

La vérification met l'accent sur les processus précis de planification du Bureau des objets perdus; elle ne comprend toutefois pas d'examen détaillé des processus généraux du Bureau des objets perdus. Toutefois, les constatations faites en cours de vérification figurent dans le présent rapport.

### **Résumé des principales constatations**

1. La Ville a conclu des ententes à fournisseur unique avec Heartwood House de 2001 à 2014<sup>1</sup> pour la gestion et le service à la clientèle du Bureau des objets perdus au nom d'OC Transpo.
2. En 2001, le projet pilote était justifié par des économies annuelles prévues de plus de 50 000 \$ par rapport au modèle de gestion à l'interne alors en vigueur. Les services sont actuellement assurés par des bénévoles supervisés par du personnel rémunéré, dans les installations de l'organisme de bienfaisance. Le coût initial de l'entente, qui comprenait la valeur des laissez-passer d'autobus fournis à Heartwood House par la Ville, était de 29 200 \$ par an, tandis que, d'après les estimations de la direction, l'ancien modèle de gestion à l'interne coûtait 71 500 \$. Les économies annuelles prévues étaient donc de 42 300 \$. L'organisme gardait aussi les profits tirés de la vente des articles non réclamés, qui étaient évalués à 6 000 \$ en 2003. En 2004, la valeur de l'entente est passée à 48 200 \$. Depuis, on a justifié l'entente à fournisseur unique par le savoir-faire acquis par Heartwood House. Aucune demande de propositions n'a été lancée en 2004 ni en 2009, à la conclusion des nouvelles ententes. En 2009, les coûts de l'entente étaient de 49 000 \$ par an pendant 5 ans, pour un total de 245 000 \$. Tel que noté au point 7, les coûts de l'entente dépassaient les limites d'approvisionnement dans le cadre de pouvoirs délégués, et devaient donc être soumis au Comité de la haute direction et au Conseil municipal.
3. Le directeur, Service de transport en commun, a approuvé les ententes et les demandes d'approbation des contrats de sorte à justifier le recours à une entente à fournisseur unique.
4. Un employé qui travaillait au projet (ci-après l'« employé ») aurait eu son mot à dire quant à sa justification. Il aurait entre autres défendu l'augmentation de 19 000 \$ des coûts, qui sont passés de 29 200 \$ à 48 200 \$ en 2004, auprès de la direction. Heartwood House avait déclaré avoir besoin de cette somme pour couvrir les coûts de fonctionnement de l'organisme, y compris un poste à temps plein pour superviser la gestion du programme. L'employé a joué un rôle direct ou indirect dans la

---

<sup>1</sup> L'entente de 2014 a été prolongée d'un an, soit jusqu'en mai 2015, tel que précisé plus loin.

négociation des ententes et en a par la suite assumé la gestion, puisqu'il était la personne-ressource à la Ville.

5. L'employé était en situation de conflit d'intérêts (réel ou potentiel) par rapport à l'organisme en raison de liens personnels ou familiaux. La direction a précisé que l'employé avait avisé ses superviseurs de la situation. Le BVG a constaté trois occurrences de mauvaise gestion de ce conflit d'intérêts réel ou potentiel :
  - (i) Dans un courriel de 2004 envoyé à l'organisme de bienfaisance, l'employé a écrit : « J'ai essayé, de mon côté, de garder cette entente exempte de toute contrainte, puisque tout doit être fait de bonne foi, mais sans conséquence en cas d'échec. En fait, nous sommes conscients que, si vous n'obtenez pas 14 000 \$ de plus, cela augure mal pour OC Transpo, et nous devons trouver d'autres façons de répondre à vos besoins financiers. » Ce courriel donne l'impression que l'employé se préoccupe des besoins financiers de l'organisme, alors qu'il aurait dû agir uniquement dans l'intérêt de la Ville.
  - (ii) Les superviseurs de l'employé l'ont avisé en juin 2011 de ne plus participer aux activités d'approvisionnement et de gestion liées au contrat. L'employé et certains de ses subordonnés ont continué à intervenir dans le dossier de temps à autre, alors qu'ils n'auraient pas dû le faire.
  - (iii) En janvier 2014, l'employé s'est renseigné sur les options de renouvellement applicables à l'entente avec Heartwood House. Dans un courriel adressé à Gestion de l'approvisionnement, il a déclaré être en conflit d'intérêts en raison de liens personnels ou familiaux. L'employé et certains de ses subordonnés ont toutefois continué à intervenir dans le dossier; en effet, dans une communication écrite, l'employé a déclaré qu'un gestionnaire n'avait pas à participer aux discussions à ce moment. Le *Code de conduite* de la Ville (adopté le 26 avril 2002 et révisé en septembre 2010) exige ce qui suit : « Après que vous avez révélé un conflit d'intérêts réel ou potentiel, vous devez éviter toute participation au processus concerné. » L'employé n'a pas évité de participer au processus. Gestion de l'approvisionnement a commenté que cela n'était pas approprié. Ainsi, un gestionnaire est devenu responsable du dossier et continue de mettre en œuvre des mesures de contrôle compensatoires pour remédier à la situation. Il a réattribué une partie des responsabilités à d'autres secteurs.
6. L'équipe de vérification est d'avis que, comme les constatations précédentes montrent que la question n'a pas été traitée de manière appropriée par le passé, ce conflit d'intérêts devrait être géré de façon continue. La direction comptait entamer un examen du programme du Bureau des objets perdus à la fin de 2013 en prévision de la demande de propositions pour l'entente de mai 2014. Cela n'a pas été fait. La direction a prolongé la durée de l'entente d'un an afin de permettre la planification d'une demande de propositions efficace au début de 2015, à la lumière des différents facteurs précisés dans le présent rapport.
7. Les ententes de décembre 2001, mai 2004 et mai 2009 ont été signées par le directeur, Service de transport en commun, en vertu des pouvoirs délégués. L'approvisionnement dans le cadre des pouvoirs délégués doit faire l'objet d'un

rapport au Conseil municipal, conformément à l'article 39 du *Règlement sur les achats*, de même qu'au Comité des finances et du développement économique, dans le cadre du rapport sur l'exercice des pouvoirs délégués en ce qui a trait à l'approbation de tout achat relevant d'une entente de service. Cela n'a pas été fait pour les périodes de décembre 2001 à avril 2003 et de juin 2004 à mai 2014.

8. On a pu confirmer la tenue d'un examen juridique avant la signature de l'entente de 2001; en 2004, OC Transpo a également fait examiner l'entente et y a intégré la majorité des modifications suggérées par les Services juridiques. Rien n'indique qu'on a demandé un tel examen pour l'entente de 2009, ce qui signifie que les clauses appropriées pour protéger les intérêts de la Ville risquaient de ne pas y figurer. Des exemples de risques sont fournis aux points 9 à 12.
9. La clause en matière d'assurances dans l'entente de 2009 prévoyait un montant de 1 million de dollars par incident. Ce montant est inférieur aux exigences standard de la Ville, soit 2 millions de dollars par incident, établies par les Services juridiques dans le cadre de l'entente de 2001.
10. La clause relative à la compensation fait référence à la pratique de permettre aux employés d'OC Transpo de garder des objets non réclamés. Pendant la vérification, en juin 2014, le BVG a posé des questions à la direction sur cette pratique. La direction a précisé que cette pratique n'était pas autorisée, et elle y a ainsi mis fin dès le 1<sup>er</sup> septembre 2014.
11. Il manquait aussi une clause liée au *Code de conduite* dans l'accord juridique ou le bon de commande.
12. L'entente comportait une clause exigeant que Heartwood House fournisse à la Ville des états financiers vérifiés tous les ans. Voici les constatations du BVG :
  - Rien ne permet de confirmer que la direction d'OC Transpo a demandé des états financiers annuels vérifiés.
  - Rien ne permet de confirmer que la direction d'OC Transpo a reçu des états financiers annuels vérifiés.
  - Rien ne permet de confirmer que la direction d'OC Transpo a analysé et examiné des états financiers annuels vérifiés.
13. L'examen des états financiers permettrait à la Ville d'assurer le suivi des liquidités du fournisseur pour veiller à ce qu'il puisse adéquatement offrir les services du Bureau des objets perdus au nom d'OC Transpo.
14. Aucun bon de commande municipal citant l'entente officielle n'a été émis pour les périodes de décembre 2001 à avril 2003 et de juin 2004 à mai 2014, comme l'exige la clause 31 du *Règlement sur les achats*. On a plutôt émis un bon de commande de service, sous l'autorité du directeur du Service de transport en commun. OC Transpo contrevenait donc au *Règlement sur les achats*, puisque le montant annuel de 49 000 \$ dépasse la limite de 10 000 \$ applicable aux bons de commande de service. En outre, ce bon n'a pas été envoyé à l'organisme et semble avoir été créé dans SAP afin de faciliter le traitement des paiements.



15. Dans tout système, il y a risque d'erreur quant au traitement, au retrait ou au remplacement d'articles. Les rapports sur le nombre total d'articles reçus et leur traitement, y compris les objets envoyés à Heartwood House, n'étaient accessibles que sur des listes papier et dans des systèmes manuels distincts. L'employé et ses subordonnés doivent superviser les employés du Bureau des laissez-passer et des billets et veiller à ce qu'il y ait des mesures de protection adéquates pour les objets perdus. Comme l'employé est en conflit d'intérêts, il s'agit d'une faiblesse potentielle dans les mesures de contrôle.
16. Des améliorations devraient être apportées aux mesures de contrôle internes relativement au suivi général des objets pour en prévenir et en détecter la perte. La direction a précisé qu'elle compte inclure dans la demande de propositions de 2015 la capacité d'effectuer des vérifications ponctuelles et de procéder plus souvent à des rapprochements. Assurer le suivi de tous les objets reçus permettrait de veiller au traitement des objets sous la garde d'OC Transpo ou d'organismes agissant en son nom au moment adéquat et de façon appropriée à des fins de gestion et de suivi des ententes. Cela servirait aussi à la planification et à l'analyse, en permettant d'établir s'il y a des changements dans les catégories d'objets trouvés par les employés d'OC Transpo et leur traitement, y compris les objets envoyés à Heartwood House, qui pourraient avoir une incidence sur le modèle de prestation des services et la demande de propositions.
17. La direction a fourni au BVG les rapports annuels de 2012 et 2013 que lui a fournis Heartwood House. Ceux-ci comprennent un résumé mensuel des objets reçus par Heartwood House et des objets réclamés. À ce titre, on a constaté une baisse de 2012 à 2013, surtout en ce qui a trait aux laissez-passer en papier, qui sont remplacés par des cartes PRESTO. En 2014, la direction a demandé des mises à jour ou rapports mensuels à des fins de suivi.

## ***Recommandations et réponses de la direction***

### **Recommandation 1**

**Que la Ville :**

- **analyse et étaye le processus de planification du Bureau des objets perdus afin d'établir les besoins;**
- **conçoive une analyse de rentabilisation comportant des options de prestation des services qui tiennent compte des coûts et des avantages;**
- **émette une demande de propositions si on continue de recourir à un fournisseur extérieur.**

### **Réponse de la direction**

La direction accepte cette recommandation. OC Transpo a déjà pris des mesures en vue d'améliorer le fonctionnement et la gestion du programme existant du Bureau des objets perdus, dont les suivantes :

- En 2014, le Service de transport en commun a apporté de nombreuses améliorations au processus du Bureau des objets perdus en modifiant les PON.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2014, les PON d'OC Transpo ont été modifiées afin de préciser que les objets non réclamés après 90 jours sont maintenant conservés par le fournisseur de services. Aux troisième et quatrième trimestres de 2014, le Service de transport en commun a procédé, en collaboration avec Gestion de l'approvisionnement, à l'examen et à l'établissement des exigences organisationnelles soutenant la prestation des services du Bureau des objets perdus.

- En prévision de l'expiration du contrat actuel de prestation des services du Bureau des objets perdus, OC Transpo a lancé fin 2014 un processus de demande de propositions. On a élaboré la demande de propositions, qui a été émise en décembre 2014, et reçu les propositions à la fin du mois de janvier 2015. OC Transpo a intégré les exigences suivantes à la demande de propositions; l'organisme retenu doit y satisfaire pour que la Ville soit en mesure d'évaluer les propositions du point de vue de leurs coûts et avantages :
  - Système de gestion électronique et mesures de sécurité appropriées permettant de protéger les renseignements de même que le contenu des installations
  - Intégration du programme aux pratiques et processus existants du Service
  - Conformité aux *Conditions générales* de la Ville d'Ottawa et à toutes les lignes directrices, politiques, normes et lois applicables
- En février 2015, le Service de transport en commun et Gestion de l'approvisionnement ont étudié les propositions admissibles, et un organisme a été retenu au premier trimestre de 2015.

### **Recommandation 2**

**Que la Ville veille à ce que les ententes conclues dans le cadre de pouvoirs délégués soient soumises à la Commission du transport en commun ou au Comité de la haute direction et au Conseil municipal.**

### **Réponse de la direction**

La direction accepte cette recommandation. À partir de maintenant, la direction soumettra les ententes conclues dans le cadre de pouvoirs délégués à la Commission du transport en commun ou au Comité de la haute direction et au Conseil municipal.

### **Recommandation 3**

- **Que la Ville veille à ce que les ententes soient examinées par les Services juridiques afin de s'assurer qu'elles comportent les clauses adéquates, et à ce qu'on ait une preuve de la tenue de cet examen avant leur application, conformément aux directives du Conseil municipal.**
- **Que la Ville veille à ce que, dans le cadre de la gestion continue du contrat, on puisse confirmer que les documents adéquats sont demandés et examinés**

**conformément aux clauses établies (p. ex. en ce qui a trait aux assurances et aux états financiers vérifiés).**

#### **Réponse de la direction**

La direction accepte cette recommandation. La direction examinera les ententes avec les Services juridiques afin de s'assurer qu'elles comportent les clauses adéquates, et veillera à ce qu'on ait une preuve de la tenue de cet examen avant leur application, conformément aux directives du Conseil municipal.

La demande de propositions énonçait clairement l'exigence de fournir des preuves d'assurances et des états financiers annuels vérifiés et les processus de gestion connexes.

#### **Recommandation 4**

**Que la Ville mette un terme à la pratique de permettre aux employés d'OC Transpo de garder des objets non réclamés.**

#### **Réponse de la direction**

La direction accepte cette recommandation. On a mis fin à cette pratique en 2014.

#### **Recommandation 5**

**Que la Ville veuille à ce que des bons de commande municipaux citant les ententes officielles soient émis, conformément au *Règlement sur les achats*.**

#### **Réponse de la direction**

La direction accepte cette recommandation. La direction veillera à ce que des bons de commande municipaux citant les ententes officielles soient émis pour ce programme, conformément au *Règlement sur les achats*.

#### **Recommandation 6**

**Que la Ville veuille à ce que les conflits d'intérêts (réels ou potentiels) soient divulgués à la direction par écrit dès qu'ils sont connus, afin qu'elle puisse y remédier rapidement et prendre les mesures adéquates, conformément au *Code de conduite*.**

#### **Réponse de la direction**

La direction accepte cette recommandation. Selon la direction, le conflit d'intérêts divulgué qui est mentionné dans le présent rapport de vérification a été géré de façon appropriée, conformément au *Code de conduite*, depuis le mois de janvier 2014, le moment où un gestionnaire est devenu responsable du dossier et a réattribué une partie des responsabilités à d'autres secteurs. À l'avenir, la direction veillera à ce que les directives en matière de conflit d'intérêts du *Code de conduite* soient appliquées de manière stricte en ce qui concerne la gestion des contrats.

### **Recommandation 7**

**Que la Ville veuille à ce que des mesures de contrôle et de suivi adéquates soient en place relativement au processus du Bureau des objets perdus.**

#### **Réponse de la direction**

La direction accepte cette recommandation. La demande de propositions exigeait que l'organisme retenu utilise des mesures de contrôle adéquates et un système de suivi électronique.

### ***Économies potentielles***

Les économies potentielles et les coûts n'ont pas encore été évalués, puisque les besoins et l'analyse de rentabilisation relatifs aux options de prestation des services n'ont pas encore été établis et qu'ils pourraient différer de ceux prévus dans le modèle de prestation actuel.

### ***Conclusion***

Depuis 2001, la gestion et le service à la clientèle du Bureau des objets perdus d'OC Transpo sont assurés par Heartwood House dans le cadre d'une entente à fournisseur unique. Heartwood House est un organisme de bienfaisance dont les services sont assurés par des bénévoles supervisés par du personnel rémunéré. Aucune demande de propositions n'a été émise à la conclusion des ententes de 2001, 2004 et 2009 avec Heartwood House. Même si la question avait déjà été soulevée et que le travail devait être réattribué, l'employé a déclaré en 2014 être en conflit d'intérêts en raison de liens personnels ou familiaux. L'employé et certains de ses subordonnés ont continué à intervenir dans le dossier jusqu'à ce que Gestion de l'approvisionnement souligne que ce n'est pas approprié.

Ainsi, un gestionnaire est devenu responsable du dossier et a réattribué une partie des responsabilités à d'autres secteurs. L'équipe de vérification est d'avis que, comme la question n'a pas été traitée de manière appropriée par le passé, ce conflit d'intérêts devrait être géré de façon continue, tel que l'exige le *Code de conduite* de la Ville.

Le BVG a constaté que les ententes conclues depuis 2001 n'ont pas été soumises au Comité de la haute direction ni au Conseil municipal, conformément aux exigences en matière de rapports dans le cadre de pouvoirs délégués, pour les périodes de décembre 2001 à avril 2003 et de juin 2004 à mai 2014. Le BVG a également établi que la dernière entente, en 2009, n'a pas été examinée par les Services juridiques et ne comprend pas l'assurance standard nécessaire.

Des améliorations devraient être apportées aux mesures de contrôle internes relativement au suivi général des objets pour en prévenir et en détecter la perte.

Le Service de transport en commun est en pleine période de transition vers le service de train léger sur rail, ce qui entraîne des changements importants. Le modèle de prestation optimale des services appliqué à la gestion et au service à la clientèle du Bureau des objets perdus en sera affecté. Le Service de transport en commun doit établir les besoins du Bureau des objets perdus et une analyse de rentabilisation

Vérification du processus de planification  
des activités du Bureau des objets perdus d'OC Transpo



comportant des options de prestation des services qui tiennent compte des coûts et des avantages. Ce document servirait de point de départ à tout processus d'approvisionnement.

**Remerciements**

Le BVG souhaite remercier la direction pour sa collaboration et son aide.