



Bureau du vérificateur général : Rapport sur les suivis de vérification, déposé devant le Comité de la vérification – Le 9 novembre 2017



Bureau du vérificateur général

Le 9 novembre 2017

Au maire, aux membres du Comité de la vérification et aux membres du Conseil,

C'est avec plaisir que je vous présente le rapport sur les suivis de vérification effectués par le Bureau du vérificateur général de la Ville d'Ottawa.

Le rapport inclut un aperçu et un sommaire de chacun des suivis effectués.

Le tout respectueusement soumis,

A handwritten signature in black ink that reads 'Ken Hughes'.

Ken Hughes

Vérificateur général



Personnel du Bureau du vérificateur général

Suzanne Bertrand

Sonia Brennan

Ken Hughes

Paul Karam

Ed Miner

Janet Onyango

Louise Proulx

Ines Santoro

Margaret Sue

Table des matières

Progrès réalisés.....	1
Sommaire et évaluation de l'état de mise en œuvre global des recommandations du rapport de vérification	1
Sommaires – Suivis de vérification	4
Suivi de la vérification de la surveillance de la construction	5
Suivi de la vérification des contrats et processus propres aux Services du parc automobile	9
Suivi de l'examen du financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and Drama	12

Progrès réalisés

Le Bureau du vérificateur général (BVG) assure le suivi de ses vérifications deux ou trois ans après le dépôt de son rapport afin de donner à la direction le temps de mettre en œuvre ses recommandations. Un suivi peut être mené plus tôt si la mise en œuvre des mesures correctives est achevée. Le BVG respecte les pratiques exemplaires et les normes professionnelles de la communauté internationale des vérificateurs en incluant la pratique du suivi de vérification. Le processus de vérification comprend différentes étapes : la planification, le travail sur le terrain, la production du rapport et, enfin, le suivi. À l'étape du suivi, le BVG évalue l'adéquation, l'efficacité et le caractère opportun des mesures que la direction a prises pour donner suite aux observations et aux recommandations inscrites dans le rapport de vérification. Cette évaluation permet au Bureau de s'assurer que les mesures requises, promises par la direction et approuvées par le Conseil ont été mises en œuvre. En conséquence, les suivis décrits dans le présent rapport ont été effectués selon le plan de travail du vérificateur général de 2015.

Les suivis des vérifications figurant dans le présent rapport comprennent les suivants :

- Vérification de la surveillance de la construction
- Vérification des contrats et processus propres aux Services du parc automobile
- Examen du financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and Drama

Comme on peut le voir dans la section suivante, il est clair, d'après les résultats de ces suivis, que la direction participe activement au processus de vérification.

Sommaire et évaluation de l'état de mise en œuvre global des recommandations du rapport de vérification

Les vérifications aident à améliorer les pratiques de gestion, à augmenter l'efficacité opérationnelle, à cibler les économies potentielles et à régler un certain nombre de problèmes précis. L'étape du suivi permet d'évaluer le degré de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports de vérification. Le présent rapport ne vise pas à fournir une évaluation de chacune des recommandations formulées. Il présente plutôt notre évaluation globale des progrès réalisés à ce jour à la suite de toutes les vérifications effectuées. Le personnel du BVG se tient à la disposition du Conseil si ce dernier souhaite tenir une discussion plus approfondie sur certains suivis.

Le tableau ci-dessous résume notre évaluation de l'état de mise en œuvre de chaque recommandation pour les suivis de vérification susmentionnés.

Tableau 1 : Sommaire de l'état de mise en œuvre des recommandations

Suivi	Total	Achevée	En cours	À venir	Ne s'applique plus
Surveillance de la construction	13	10	3	-	-
Contrats et processus propres aux Services du parc automobile	8	5	1	-	2
Financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and Drama	3	2	1	-	-
Total	24	17	5	-	2
Pourcentage	100 %	71 %	21 %	-	8 %

Nous avons classé chacun des suivis de vérification d'après les critères suivants :

- **Solides progrès** = 50 % ou plus des recommandations évaluées comme étant « achevées »;
- **Peu ou pas de progrès** = 50 % ou plus des recommandations évaluées comme étant « à venir »;
- **Progrès graduels** = tous les autres suivis.

Solides progrès

- Vérification de la surveillance de la construction
- Vérification des contrats et processus propres aux Services du parc automobile
- Examen du financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and Drama

Les suivis de vérification étant maintenant achevés, aucun autre travail d'examen de la mise en œuvre de ces recommandations n'est prévu par le BVG. Cependant, selon le plan de travail annuel et les demandes du Conseil municipal, de nouvelles vérifications dans ces domaines pourraient avoir lieu à l'avenir.

Sommaires – Suivis de vérification

La section suivante contient le sommaire de chacun des suivis de vérification.

Suivi de la vérification de la surveillance de la construction

Le suivi de la vérification de la surveillance de la construction de 2012 figure dans le plan de travail de 2015 du Bureau du vérificateur général.

Cette vérification avait permis de trouver des occasions pour la Ville d'accroître l'efficacité de ses méthodes de surveillance de la construction. Ses principales constatations étaient les suivantes :

- La Direction de l'approvisionnement assure l'approvisionnement de la Ville conformément au *Règlement sur les achats*. La Ville n'avait pas de politique, de pratique uniforme ou de système pour consigner et évaluer le rendement des entrepreneurs dans le cadre de contrats municipaux précédents pour des services de conception, de construction et d'administration des contrats. Par conséquent, ces informations n'ont pu servir à l'évaluation des offres aux fins de l'attribution d'un nouveau contrat de construction.
- Un ordre de changement concerne des travaux ajoutés ou retirés de l'étendue des travaux d'origine dans un contrat de construction et qui peuvent changer le montant initial ou la date d'achèvement d'un projet. Dans certains cas, les coûts associés aux ordres de changement étaient en partie ou en totalité le résultat d'erreurs et d'omissions de la part du consultant. Nous avons constaté que la Ville n'avait pas toujours tenté de recouvrer ces coûts supplémentaires auprès du consultant, et n'avait pas adopté d'approche uniforme pour inciter les gestionnaires de projet à recouvrer les coûts au besoin.
- Dans l'un des projets examinés, celui du ponceau du chemin Dunrobin, les procédures d'évaluation des options de renouvellement des ponts et des ponceaux n'ont pas été respectées. La route a donc été inondée, de sorte que le remblai routier a été submergé et a dû être réparé à plusieurs reprises, ce qui a entraîné des coûts et d'autres conséquences pourtant évitables pour les résidents.
- Un contrôleur en temps réel est un système informatique conçu sur mesure qu'on utilise, dans certains secteurs de la ville, pour gérer le réseau d'égouts urbain. Pendant un épisode de pluie, le contrôleur en temps réel est activé pour limiter les inondations, les débordements et les surcharges en redirigeant les eaux vers les points de stockage. Avant que les entrepreneurs ne puissent effectuer des travaux sur une partie du réseau d'égouts (égouts sanitaires, pluviaux ou unitaires), ils doivent faire approuver par la Ville la façon dont ils comptent gérer le

débit des égouts (p. ex. pour contourner la partie du réseau visée par les travaux). Les documents de construction contractuels ne précisait pas la contrainte du contrôleur en temps réel et ses effets potentiels sur le réseau d'égouts; l'entrepreneur a donc préparé un plan de dérivation sans savoir que le tunnel pourrait être inondé. Par conséquent, une importante surcharge d'égout causée par l'utilisation du contrôleur en temps réel a engendré des coûts supplémentaires de plus de 200 000 \$.

- Les Services du design et de la construction utilisent un formulaire d'inscription de projet pour les projets d'autres directions générales et un document sur la portée du projet pour ceux qu'entreprend Gestion des biens. Ces deux documents contiennent la description des travaux prévus dans le cadre d'un contrat donné, mais ne comprennent aucune section où sont expliqués clairement et en détail les engagements pris par toutes les directions générales. Ainsi, on a conçu un projet sans savoir qu'il existait déjà une entente; les travaux ont dû être repris, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires.
- En raison du taux horaire indiqué dans les documents contractuels pour l'assistance policière aux intersections, les entrepreneurs ont réalisé des profits excessifs. La Ville les payait à un taux beaucoup plus élevé que ce que coûtait réellement l'assistance policière. Elle pourrait réduire ses coûts en abaissant le taux horaire indiqué dans les documents contractuels, ou en payant le Service de police d'Ottawa directement.
- Les conduites d'eau principales acheminent de grands volumes d'eau traitée sur de longues distances depuis une usine de traitement de l'eau jusqu'à un réseau de distribution d'eau. Or, la Ville n'avait pas de programmes d'inspection de ces importantes conduites. À la suite d'un bris, elle a examiné l'état des conduites, pour constater que certains tuyaux étaient endommagés.
- Les appels d'offres en construction n'étaient accessibles que par l'entremise de l'Association de la construction d'Ottawa, sauf si le projet nécessitait un entrepreneur très spécialisé, auquel cas la Ville les affichait sur MERX (un service d'appels d'offres électroniques). En affichant les appels d'offres à plus d'endroits, la Ville profiterait d'une meilleure exposition dans l'intérêt de la concurrence.

Tableau 2 : Sommaire de l'état de mise en œuvre des recommandations

Recommandations	Total	Achevées	En cours	À venir	Ne s'appliquent plus
Nombre	13	10	3	-	-
Pourcentage	100 %	77 %	23 %	-	-

Conclusion

La direction a réalisé des progrès considérables en mettant entièrement en œuvre 10 des 13 recommandations.

Suivant l'une des recommandations de la vérification originale, la direction a accepté d'élaborer une politique ou une procédure à suivre pour consigner la raison d'un ordre de changement (travaux ajoutés ou retirés de l'étendue des travaux d'origine dans le contrat) et recouvrer les coûts lorsque l'ordre découle d'une erreur de conception ou d'une omission de la part d'un consultant.

Nous avons pu confirmer que les Services d'infrastructure ont créé un formulaire de justification des ordres de changement et en ont inscrit l'utilisation obligatoire dans leur guide de réalisation de projets. Cependant, même si les gestionnaires de projet sont au courant de la nouvelle exigence et du formulaire, nos vérifications ont démontré un manque de conformité. Il faudra en faire plus pour veiller à ce que les gestionnaires de projet remplissent le formulaire, permettant ainsi à la Ville de recouvrer des coûts au besoin.

Il était aussi recommandé dans la vérification de 2012 que la Ville consigne le rendement des entrepreneurs dans le cadre de contrats municipaux et se serve de cette information au moment d'attribuer de nouveaux contrats. Ainsi, depuis 2015, la Ville surveille, évalue et consigne le rendement des entrepreneurs et des consultants dans le cadre de contrats relatifs à des services de conception, de construction et d'administration des contrats, au moyen du module de gestion du rendement des fournisseurs (GRF) sur MERX. Nous avons toutefois constaté qu'il n'y avait pas de processus établi pour assurer l'inscription de tous les projets et contrats pertinents dans le module de GRF aux fins d'évaluation. Il est important de consigner le rendement des fournisseurs pour que les contrats futurs soient attribués aux meilleurs entrepreneurs. Étant donné que ce sont les gestionnaires de projet qui doivent fournir les

renseignements en question, et qu'il appartient à un commis aux achats de les saisir dans le module de GRF, rien ne garantit qu'ils seront consignés chaque fois qu'il y a lieu de le faire.

La Ville recueille et analyse l'information sur le rendement des entrepreneurs, puis la communique au Conseil. Elle compte intégrer les résultats des fournisseurs à l'évaluation des offres pour l'attribution des contrats de construction au premier trimestre de 2018. La qualité du rendement antérieur est une information importante à connaître pour prévenir le renouvellement ou l'attribution de contrats à des entrepreneurs dont le rendement sait déjà avéré insatisfaisant.

Remerciements

Nous tenons à remercier la direction pour la collaboration et l'assistance accordées à l'équipe de vérification.

Suivi de la vérification des contrats et processus propres aux Services du parc automobile

Le suivi de la vérification des contrats et processus propres aux Services du parc automobile de 2013 figure dans le plan de travail de 2015 du Bureau du vérificateur général.

Les principales conclusions de la vérification de 2013 étaient les suivantes :

Entente sur les pièces du parc automobile et le programme de gestion des stocks

- NAPA s'est vu octroyer un contrat conformément aux critères établis dans la demande de propositions (DP), à l'issue d'un processus équitable et transparent d'évaluation et d'attribution de contrat. Pour la période de 2012 à 2014, la valeur annuelle moyenne des pièces distribuées était d'environ 6,9 millions de dollars.
- En 2013, les Services du parc automobile avaient réalisé des économies budgétaires de 3,94 millions de dollars. Toutefois, environ 35 % de ces économies étaient attribuables à des éléments non mentionnés dans l'analyse de rentabilité initiale sur l'initiative de transformation de la gestion du parc automobile de ServiceOttawa.
- À une réunion du Comité exécutif, il a été décidé que les directions générales pourraient utiliser d'autres rajustements pour respecter les objectifs annuels en matière de réductions budgétaires, mais cette décision n'a pas été bien consignée.
- Notre analyse a révélé une augmentation de 11,8 % du coût des pièces, ce qui comprend les frais de 10 % payés à NAPA, mais aucune amélioration mesurable de la durée d'indisponibilité du matériel. Dans le cadre de l'initiative de transformation de la gestion du parc automobile, on avait prévu une augmentation nette de 7 %, frais de 10 % payés à NAPA compris.
- L'analyse des Services du parc automobile indique que les retards de livraison des pièces peuvent être importants. En novembre 2013, le fournisseur de services s'est vu imposer des pénalités pour les mois de mai, juin et juillet 2012 et de juillet, août et septembre 2013, pour un total de 104 740 \$, en raison de retards. Toutefois, selon les modalités actuelles du contrat, les pénalités n'augmentent pas à mesure que les retards s'accumulent.

- NAPA utilise les installations de la Ville aux fins de livraison des pièces. En n'obligeant plus ce fournisseur de services à être sur place, les futurs contrats pourraient générer des économies de l'ordre de 100 000 \$ par année.

Contrat de Kal Tire

- L'offre à commandes est estimée à 2,4 millions de dollars pour une période de trois ans; le travail consiste à fournir de la main-d'œuvre et du matériel nécessaires à la pose, à la réparation et au rechapage des pneus ordinaires et des pneus spéciaux qui ne sont pas accessibles par l'intermédiaire des principaux fournisseurs nationaux. Les stocks de pneus ne sont pas entreposés dans les installations de la Ville.
- La DP a été lancée de nouveau le 21 septembre 2010, et à notre avis, le processus d'attribution du contrat était juste et transparent. Comme les prix de Kal Tire étaient les plus bas, c'est sa soumission qui a été retenue.
- Les paramètres d'évaluation du rendement du fournisseur par la Ville établis dans l'offre à commandes sont limités, et le contrat ne prévoit aucune pénalité en cas de rendement inférieur aux exigences.
- La Ville n'a pas de méthode de collecte des données permettant d'assurer le suivi du rendement du fournisseur et doit signaler les problèmes à Kal Tire au cas par cas. À ce jour, elle a envoyé trois lettres d'avertissement à Kal Tire.
- La Ville se fie à Kal Tire pour choisir, garder en stock, trouver et utiliser des pneus d'occasion. Toutefois, il n'y a pas de données sur l'état des stocks de pneus d'occasion ni sur leur élimination.
- Une part importante des pneus d'occasion sont stockés à l'extérieur, dans des conditions qui nuisent à leur état et à leur utilisation.
- Un volume important des services relatifs aux pneus est attribué à d'autres fournisseurs (soit 29 % ou 425 000 \$ de janvier à octobre 2013, sur des dépenses totales de 1,47 million de dollars), même s'il n'y a pas de mécanisme officiel d'attribution du travail en fonction des résultats de la DP initiale.
- Depuis bon nombre d'années, la Ville confie en sous-traitance les services de dépannage routier liés aux pneus; par conséquent, elle n'a pas prévu d'économies. Elle a cependant prévu qu'une meilleure « gestion du programme » globale lui ferait économiser de l'argent.

Tableau 3 : Sommaire de l'état de mise en œuvre des recommandations

Recommandations	Total	Achevées	En cours	À venir	Ne s'appliquent plus
Nombre	8	5	1	-	2
Pourcentage	100 %	62,5 %	12,5 %	-	25 %

Conclusion

La direction a adopté les recommandations de manière proactive : cinq des six recommandations qui s'appliquent encore ont été mises en œuvre. Deux des huit recommandations originales ne s'appliquent plus en raison des changements apportés à la stratégie de prestation des services. En 2016, le contrat avec NAPA a été annulé, et le programme relatif au stock de pièces du parc automobile est redevenu la responsabilité de la Ville.

Remerciements

Nous tenons à remercier la direction pour la collaboration et l'assistance accordées à l'équipe de vérification.

Suivi de l'examen du financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and Drama

Le suivi de l'examen de 2014 du financement de la Ville à l'Ottawa School of Speech and Drama (OSSD) faisait partie du Plan de vérification du vérificateur général de 2015.

À l'origine, cet examen a été effectué pour donner suite à un rapport fait en 2014 à la Ligne de fraude et d'abus relativement au financement de la Ville à l'OSSD, qui a mis fin à ses activités en février 2014.

Voici les grandes constatations de l'examen de 2014 :

- Une demande de réglementation du plan d'implantation pour le 99, avenue Parkdale, approuvée par la Ville en avril 2013 faisait référence¹ à un don de 50 000 \$ devant être versé par le promoteur à l'OSSD.
- La direction a fait savoir qu'elle n'a appris qu'au début de 2014 que le promoteur avait déjà versé à l'OSSD la contribution au titre des avantages communautaires. Bien que la demande de réglementation du plan d'implantation ait été approuvée, la direction n'était pas au courant de la date à laquelle le promoteur devait verser cette contribution, puisqu'elle n'a pas été traité selon les procédures standard de la Ville en matière de publication des titres et de versement des paiements.
- La Ville a aussi versé distinctement à l'OSSD 60 000 \$ en prêts et avances, dont un solde de 15 000 \$ n'a pu être recouvré. Bien que l'OSSD ait eu un prêt en souffrance et que son déficit ait été important, il n'y a pas eu de rapports d'étape assez fréquents quant à la concrétisation du plan de réduction du déficit ni d'examen plus serré de ses opérations.

¹ En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités sont habilitées à adopter des règlements de zonage afin d'autoriser l'augmentation de la hauteur et de la densité des aménagements en contrepartie des avantages communautaires produits grâce aux aménagements. À l'époque, la Ville traitait ces avantages communautaires en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* dans l'approbation des plans d'implantation. Ces transactions relèvent désormais de l'article 37.

Tableau 4 : Sommaire de l'état de mise en œuvre des recommandations

Recommandations	Total	Achevées	En cours	À venir	Ne s'appliquent plus
Nombre	3	2	1	-	-
Pourcentage	100 %	67 %	33 %	-	-

Conclusion

La direction s'est consacrée proactivement à la mise en œuvre de ces recommandations : deux des trois recommandations sont achevées et la troisième est en cours.

Remerciements

Nous tenons à remercier la direction pour la collaboration et l'assistance accordées à l'équipe de vérification.