



**Bureau du vérificateur général : Rapport annuel
Déposé devant le Comité de la vérification – le
1^{er} décembre 2016**



Bureau du vérificateur général

Le 1^{er} décembre 2016

À l'intention du maire, des membres du Comité de la vérification et des membres du Conseil,

J'ai le plaisir de vous présenter le Rapport annuel du Bureau du vérificateur général de la Ville d'Ottawa.

Recevez, Mesdames et Messieurs, mes salutations distinguées,

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

Ken Hughes

Vérificateur général



Le personnel du Bureau du vérificateur général

Suzanne Bertrand

Sonia Brennan

Ken Hughes

Vivien Kaye

Ed Miner

Janet Onyango

Louise Proulx

Ines Santoro

Ensen Xie



Table des matières

Aperçu des activités	1
Ligne directe fraude et abus.....	2
Procédure de dépôt.....	2
Budget.....	3
Résumé de chacune des vérifications.....	3
Vérification du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau	4
Vérification des marchés By et Parkdale.....	13
Vérification des Services environnementaux.....	28
Vérification de certains secteurs des Services d'infrastructure	39
Vérification de la planification et de la gestion du changement en lien avec le train léger – Rapport provisoire	45
Vérification du programme ServiceOttawa	52
Plans de vérification annuels.....	72
Annexe A – Règlement 2013-375 et Règlement 2015-11	73

Aperçu des activités

En 2016, le Bureau du vérificateur général (BVG) a terminé les vérifications et les suivis qui étaient en cours à la fin de 2015, puis a également commencé ceux approuvés par le Conseil. Il a présenté au Comité de la vérification son rapport annuel sur la Ligne directe fraude et abus en juin, ainsi que les rapports de suivi en mai et en octobre. En vue de l'élaboration du Plan de vérification annuel de 2017, l'équipe du Bureau a rencontré les membres du Conseil et les cadres supérieurs de la Ville pour discuter des priorités proposées. Ce plan est présenté au Comité de la vérification en même temps que le présent rapport annuel.

Depuis le dernier rapport annuel, présenté en novembre 2015, le BVG a mené cinq nouvelles vérifications, soit :

- vérification du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau;
- vérification des marchés By et Parkdale;
- vérification des Services environnementaux;
- vérification de certains secteurs des Services d'infrastructure;
- vérification du programme ServiceOttawa

De plus, le présent rapport comprend aussi le rapport provisoire de la vérification suivante, qui a été entreprise en 2016 et qui se terminera en 2017 :

- vérification de la planification et de la gestion du changement en lien avec le train léger (rapport provisoire)

Il faut souligner que les recommandations découlant des vérifications représentent les mesures proposées par le vérificateur général pour résoudre les problèmes soulevés. Toutefois, une fois que les recommandations et les réponses de la direction sont approuvées, elles deviennent des directives du Conseil. Par conséquent, nous considérons que les progrès de la mise en œuvre de ces recommandations sont une réponse aux directives du Conseil.

Durant les vérifications, il est parfois préférable de publier certains éléments de vérification connexes dans des rapports distincts en fonction de la nature des constatations. Par exemple, certaines questions moins importantes peuvent se régler par des lettres de recommandations envoyées directement à la direction. Trois lettres de recommandations ont été produites depuis le dernier rapport annuel.



D'après les conseils du greffier municipal et avocat général, la vérification suivante sera présentée une fois que tout processus d'arbitrage ou de litige sera conclu :

- vérification du processus d'approvisionnement 2011 – décharge du chemin Springhill

Ligne directe fraude et abus

La Ligne directe fraude et abus de la Ville offre au personnel de la Ville et au public un moyen anonyme et confidentiel de signaler des cas présumés de fraude ou d'abus. Administrée par le BVG, la Ligne directe est un volet de la Politique en matière de fraude et d'abus. Le BVG examine tous les cas signalés par l'intermédiaire de la Ligne directe, mais l'approbation du Conseil municipal est nécessaire avant la tenue de toute vérification qui pourrait découler de ces signalements. La majorité des enquêtes en lien avec les signalements est effectuée par la direction de la Ville, puis revue par le BVG. Dans les dernières années, on a observé une hausse considérable du nombre de signalements à la Ligne directe, et on prévoit que le nombre de signalements en 2016 se rapprochera de celui de 2015. L'effectif nécessaire au fonctionnement de la Ligne directe a maintenant atteint deux équivalent temps plein (ETP), voire beaucoup plus à certains moments en raison d'un volume accru de cas et de la nature des cas. Un rapport complet sur les activités de la Ligne directe sera présenté à une prochaine réunion du Comité de la vérification.

Procédure de dépôt

Le vérificateur général relève directement du Comité de la vérification, un comité permanent du Conseil, et il rend compte une fois par an des vérifications effectuées dans l'année. Ce rapport est généralement fait à l'automne, sauf en cas d'élections, où il est repoussé pour laisser le temps au nouveau Conseil de délibérer sur le budget pour l'année à venir. En plus de présenter des rapports de vérification annuellement, le BVG présente aussi un rapport sur les activités de la Ligne directe fraude et abus, habituellement en milieu d'année. Le BVG fait également un suivi des vérifications antérieures, qui consiste à évaluer les progrès de la direction dans la mise en œuvre des recommandations émises dans le rapport précédent. Les suivis sont présentés au fur et à mesure qu'ils sont effectués, soit une ou deux fois par an. Ainsi, les discussions du Comité de la vérification sont centrées sur cet important mandat.

Le règlement municipal régissant le BVG figure à l'annexe A.



Budget

Depuis 2012, le budget annuel du Bureau du vérificateur général est déterminé en fonction de la stratégie budgétaire pour le mandat du Conseil. En 2016, le budget annuel du Bureau du vérificateur général de la Ville d'Ottawa se chiffrait à 1 790 000 \$.

Résumé de chacune des vérifications

Conformément au protocole, le vérificateur général doit rendre compte de toute recommandation découlant d'une vérification pour laquelle la direction et le BVG sont en désaccord. Aucun désaccord n'a été mis au jour pour la période en question. La section suivante présente le résumé de chacune des vérifications ci-dessous.

- vérification du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau;
- vérification des marchés By et Parkdale;
- vérification des Services environnementaux;
- vérification de certains secteurs des Services d'infrastructure;
- vérification de la planification et de la gestion du changement en lien avec le train léger (rapport provisoire)
- vérification du programme ServiceOttawa

Remerciements

Nous tenons à remercier la direction pour sa coopération et son aide à l'endroit de l'équipe de vérification.

Vérification du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau

Objet

Le présent rapport porte sur la vérification du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau (le projet). Cette vérification figurait dans le Plan de vérification de 2015 du Bureau du vérificateur général (BVG), approuvé par le Conseil municipal en mars 2015.

Cette vérification consistait à vérifier si le projet de lecture automatisée des compteurs d'eau avait été planifié, réalisé et géré de façon économique et efficace, si les objectifs fixés (y compris les avantages prévus) et les cibles d'efficacité, d'économie et d'amélioration du service avaient été atteints, et si ces résultats avaient été présentés dans un rapport.

Justification

En 2006, la Ville d'Ottawa comptait environ 190 000 comptes de services d'eau. La consommation d'eau de chaque foyer était alors facturée selon les données du compteur d'eau, qu'on recueillait sur place à même un récepteur (module externe) installé à l'extérieur du bâtiment et branché au compteur d'eau. Cette technologie ayant atteint la fin de sa vie utile en 2006, il était de plus en plus difficile d'obtenir des lectures régulières à des moments planifiés.

Toujours en 2006, un rapport présenté au Conseil municipal recommandait l'adoption d'un système de lecture automatisée des compteurs d'eau fonctionnant par radiofréquence, une technologie éprouvée, fiable et économique grâce à laquelle les lectures peuvent être prises depuis un véhicule en mouvement. Cette technologie promettait des économies de plus de 20 millions de dollars sur 20 ans relativement à la lecture des compteurs et à la facturation. En effet, elle réduirait de beaucoup le nombre d'employés requis pour la lecture des compteurs et le service à la clientèle, sans compter que le système avait la capacité voulue pour répondre à la croissance attendue, permettrait des lectures plus fréquentes et renforcerait la confiance des clients quant à l'exactitude de leur facture de services d'eau. Les avantages exposés dans l'analyse de rentabilisation pour justifier l'acquisition d'un système de lecture automatisée des compteurs d'eau étaient les suivants :

- remplacer les dispositifs de lecture du système, dont la plupart étaient défectueux (boîte noire ou clavier);
- gérer les coûts des services de facturation;
- limiter les coûts d'entretien de l'équipement, qui était désuet;
- améliorer la sécurité et la santé des lecteurs de compteur.

En 2008 toutefois, alors qu'une demande de manifestations d'intérêt (DMI) avait déjà été publiée, la technologie de lecture à distance par véhicule était déjà dépassée : l'industrie avait mis au point une autre technologie par réseau fixe appelée « infrastructure de compteurs avancée » (ICA). Le budget des immobilisations approuvé de la Ville en 2009 portait les dépenses autorisées pour le projet à 28,4 millions de dollars.

En 2009, sous l'effet de la croissance, le nombre de comptes de services d'eau de la Ville avait presque atteint le cap des 210 000. De ce nombre, quelque 15 000 étaient associés à des compteurs incompatibles avec la nouvelle technologie envisagée. On a donc établi à environ 195 000 le nombre de modules externes à installer dans le cadre du projet.

Lors de la négociation du contrat, la Ville a retranché 10 000 modules externes sur les 195 000 que l'entrepreneur devait installer afin de réduire la facture globale du projet et de se constituer une réserve de modules que son propre personnel pourrait installer à des fins de formation. Cette réduction a fait passer le budget total du projet à 24,99 millions de dollars; de ce montant, 22,89 millions étaient affectés au contrat principal, qui visait l'installation des 185 000 modules externes restants. Puis, en cours de projet, les 10 000 modules retranchés ont été reportés au contrat. Par ailleurs, 4 000 autres ont été retournés par l'entrepreneur à la Ville pour qu'elle les installe. La Ville a accepté d'assumer l'installation de ces modules externes destinés à des endroits plus difficiles, là où : a) il y avait un compteur incompatible, b) le compteur était inaccessible, ou c) le propriétaire ou le détenteur du compte refusait l'installation.

Tableau 1 – Portée du projet de compteur d'eau

Comptes de services d'eau / Modules externes	Nombre de comptes¹	Pourcentage
Comptes de services d'eau en 2006	190 000	-
Ajout : Croissance de la Ville (2006-2009)	20 000	-
Comptes de services d'eau en 2009	210 000	100 %
Retrait : Compteurs incompatibles	(15 000)	(7,1 %)
Comptes pour lesquels un module externe pouvait être installé	195 000	92,9 %
Retrait : Modules externes retranchés pour raisons budgétaires	(10 000)	(4,8 %)
Modules externes prévus dans le contrat original	185 000	88,1 %
Ajout : Modules externes ajoutés en cours de projet	10 000	4,8 %
Retrait : Modules externes retournés par l'entrepreneur	(4 000)	(1,9 %)
Modules externes installés par l'entrepreneur	191 000	91,0 %

Au terme du contrat, 91 % des compteurs du territoire de la Ville avaient été convertis. Quant aux 9 % restants, la Ville a dû poursuivre la lecture manuelle jusqu'à ce qu'ils soient réparés ou remplacés, et comme ils étaient dispersés sur le territoire, le temps de déplacement entre chaque lecture s'est trouvé prolongé, d'où une perte d'efficacité considérable des circuits de lecture. Ainsi, la réduction du nombre de lecteurs de compteur a pris plus de temps que prévu. Le nombre fixé a été atteint en 2016, soit après le lancement d'un autre projet de remplacement des compteurs qui a suivi immédiatement le projet de lecture automatisée des compteurs d'eau qui nous occupe.

Le projet de lecture automatisée des compteurs d'eau était sous la gouverne de la Direction du génie de l'environnement des Services environnementaux.

¹ Chiffres arrondis.

Constatations

Voici les constatations pour chacun des trois volets de la vérification : gouvernance, gestion de projet et réalisation des avantages prévus.

Gouvernance

Le projet de lecture automatisée des compteurs d'eau s'appuyait sur une structure de gouvernance ayant permis la réalisation et la gestion économiques et efficaces du projet. Toutefois, aucun comité directeur n'a été formé, et c'est seulement plus de trois ans après la fin du projet qu'un responsable opérationnel unique a été désigné.

Les objectifs et les éléments moteurs du projet étaient clairement documentés et énoncés dans l'analyse de rentabilisation du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau, dans les documents du guide de suivi du projet et dans les rapports au Conseil.

L'information présentée au Conseil municipal et à la haute direction pour la prise de décisions était peu fréquente; en revanche, elle était suffisante, complète et exacte. De plus, un tableau de bord équilibré a été soumis au Conseil tous les six mois. L'équipe de projet s'est réunie toutes les semaines, et le gestionnaire de projet a rencontré l'équipe de gestion des Services environnementaux toutes les deux semaines.

L'équipe de projet a fait rapport au Conseil tous les six mois et, de façon officielle, a fait état des progrès à la haute direction. Toutefois, compte tenu de la portée et de la durée du projet, il y aurait eu lieu de former un comité directeur, ou tout autre comité de gouverne, qui fournira des conseils et une orientation, et assurera un contrôle.

Lorsqu'un projet est parrainé par plusieurs acteurs (Services environnementaux, Finances et Services de technologie de l'information), les demandes peuvent venir de partout, d'où la nécessité de créer un comité directeur formé de représentants de chaque unité parrainant le projet. Il est alors plus facile d'éviter la dérive des objectifs, grâce à une bonne communication entre toutes les parties concernées, et d'assurer une adhésion suffisante à toutes les décisions.

Gestion de projet

Le projet de lecture automatisée des compteurs d'eau a été bien planifié, et il a été réalisé et géré de façon économique et efficace.

Les exigences opérationnelles et la portée du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau étaient bien définies dans l'analyse de rentabilisation, la demande de qualification, la demande de propositions et le contrat définitif. Les acteurs du projet étaient pour ainsi dire unanimes : les exigences opérationnelles, la portée et les avantages visés étaient clairs.

De plus, le projet a fait l'objet de suivis et de comptes rendus réguliers. Son évolution était bien expliquée dans les rapports et dans les comptes rendus des réunions. L'équipe interne de gestion du projet s'est réunie toutes les deux semaines pour faire le point; elle a aussi produit un rapport de suivi. Quant à l'entrepreneur, la Ville l'a rencontré toutes les semaines pour discuter des progrès et des produits livrables et pour produire un rapport hebdomadaire sur le déploiement, rapport qui contenait notamment un tableau de bord du projet.

La Ville a également fait un suivi des coûts pendant toute la durée du projet au moyen d'une feuille de calcul qu'elle mettait à jour chaque fois qu'elle recevait une facture de l'entrepreneur. Les dépenses réelles ont été comparées à celles fixées au budget pour prévenir les dépassements de coût. Au final, les coûts réels étaient inférieurs à ceux prévus.

Quant aux leçons du projet, s'il a été fait état de celles apprises en ce qui a trait aux TI, rien n'a été fait pour dégager les leçons retenues de l'ensemble du projet. Il aurait été bon de les exposer pour que la Ville puisse déterminer les qualités dont elle a fait preuve dans la gestion de ce projet ainsi que les points à améliorer à l'avenir.

Par ailleurs, le projet comprenait un processus de retour, qui consistait pour l'entrepreneur à retourner à la Ville les modules externes qui ne pouvaient être installés pour différentes raisons (p. ex., indisponibilité ou refus du client, dispositif incompatible). Tous les retours de module étaient évalués; ceux qui étaient jugés fondés étaient approuvés par la Ville, et les autres étaient renvoyés à l'entrepreneur. La Ville a fait enquête dans certains cas où les modules externes n'avaient pas été installés comme prévu.

La fin du projet a été marquée par un différend entre l'entrepreneur et la Ville. En juillet 2012, la Ville avait demandé à l'entrepreneur de lui faire un prix pour l'installation des 10 000 modules externes qu'elle s'était réservés. À cette fin, elle lui avait fourni la

liste des 10 000 comptes concernés. Par la suite, alors qu'elle examinait les retours effectués par l'entrepreneur, la Ville a découvert que celui-ci installait des modules chez des détenteurs de compte figurant sur cette liste des 10 000 comptes réservés, sans son approbation. Il a été conclu que l'entrepreneur remplaçait des endroits figurant sur sa liste de 185 000 détenteurs de compte qui lui avait été assignée par d'autres parmi la liste des 10 000 comptes de la Ville où l'installation était plus facile, dans le but de se faciliter la tâche et d'atteindre leurs cibles globales, soit l'installation de 185 000 modules externes.

Le différend a été réglé, et les 195 000 modules externes prévus à l'origine ont été installés, y compris les 10 000 qui avaient été retranchés par la Ville. L'échéancier et le budget du projet ont été respectés.

Réalisation des avantages prévus

La plupart des objectifs, des gains en efficacité attendus, des objectifs stratégiques et des cibles d'amélioration du service ont été atteints. Toutefois, les économies réalisées et les progrès effectués en ce qui concerne les objectifs stratégiques n'ont pas fait l'objet d'un suivi ou d'un rapport exhaustif.

Parmi les objectifs atteints dans le cadre du projet figurent le renouvellement de l'infrastructure, l'amélioration de la sécurité du personnel et de l'efficacité au travail, l'installation de modules externes pour un pourcentage prédéterminé de résidences, ainsi que des gains en efficacité et des économies attribuables au nombre de lecteurs de compteur embauchés. Toutefois, si l'on sait que certaines économies ont été réalisées grâce à la réduction du personnel, aucun rapport n'a encore été fait quant au montant de celles résultant du déploiement de l'ICA.

En ce qui concerne l'amélioration du service, bien qu'aucun mécanisme n'ait été mis en place pour comparer la satisfaction des clients avant et après le déploiement de l'ICA, il est clair que les cibles ont été atteintes. Aujourd'hui, grâce à cette nouvelle technologie, la Ville dispose, pour chaque compte de services d'eau, de données de consommation actualisées toutes les heures. Elle est donc en mesure de mieux répondre aux questions des clients au sujet de leur facture de services d'eau. Avant le déploiement du système, les lectures étaient prises de trois à quatre fois par année, et les factures mensuelles étaient fondées sur des estimations établies à partir des données ainsi recueillies. Il était donc beaucoup plus difficile de répondre aux questions des clients. Un autre avantage notable qu'offrent ces données horaires est la facilité avec laquelle la Ville peut maintenant aider les clients à détecter les fuites.

D'ailleurs, les Services environnementaux utilisent maintenant les données horaires sur la consommation d'eau pour évaluer le rendement du réseau d'approvisionnement, ce qui leur permet de localiser les fuites avec plus de précision, et donc de mieux voir à la conservation de l'eau. Les Services d'infrastructure se servent aussi de ces données pour planifier l'infrastructure qui sera requise dans les années à venir pour soutenir la croissance urbaine.

Conclusion

Le projet de lecture automatisée des compteurs d'eau s'appuyait sur une structure de gouvernance et des mécanismes propres à assurer la réalisation et la gestion économiques et efficaces du projet. Toutefois, il y aurait eu lieu de créer un comité directeur chargé d'assurer une meilleure gouvernance du projet.

Ensuite, le projet a été bien planifié, réalisé et géré dans l'ensemble, et les exigences opérationnelles et la portée du projet étaient clairement définies. Quant à la décision d'exclure 15 000 compteurs incompatibles, puis de réserver 10 000 modules externes, bien qu'elle ait permis de rester sous la barre des 25 millions de dollars, elle a aussi eu des conséquences négatives. En effet, à la fin du projet, en 2013, les circuits assignés aux lecteurs de compteur étaient inefficaces, ce qui a entraîné un retard dans la réduction du nombre de lecteurs de compteur : l'objectif fixé n'a été atteint qu'en 2016, soit à la fin du projet de remplacement des compteurs ayant suivi celui qui nous occupe. De plus, la structure du contrat a donné lieu à un différend : comme l'entrepreneur payait ses employés à un prix fixe pour l'installation de chaque module externe, ceux-ci en sont venus à choisir leurs endroits pour gagner en vitesse.

Enfin, la plupart des objectifs, des gains en efficacité prévus et des cibles d'amélioration du service ont été atteints, et les résultats en la matière ont été dûment présentés. Toutefois, les économies n'ont pas fait l'objet de suivis ou de rapports exhaustifs, et, rappelons-le, celles qui devaient être réalisées grâce à la réduction du nombre de lecteurs de compteur ont accusé un retard partiel.

Recommandations et réponses

La vérification a donné lieu à un certain nombre de recommandations, énumérées ci-dessous.

Recommandation n° 1

Que la Ville définisse et adopte une approche servant à déterminer les projets qui nécessitent un comité directeur officiel au regard des facteurs que sont l'échelle et la durée du projet, les risques associés au projet et le degré de complexité envisagé, la capacité de l'organisation à gérer le projet et son expérience en la matière.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation. La méthodologie de gestion de projet de la Ville contient déjà des directives sur la gouvernance et la gestion des relations avec les acteurs du projet. La nécessité de former un comité directeur officiel dépend des besoins uniques de chaque projet, et il incombe au gestionnaire de projet de réunir les acteurs du projet, les clients et le chargé de projet pour garantir une gouvernance adéquate. La direction reconnaît que des améliorations peuvent être apportées pour préciser les directives afférentes à la formation d'un comité directeur officiel. Ainsi, elle mettra à jour la Politique sur la gestion des projets et le cadre de gestion de projet. Cette mise à jour sera faite d'ici la fin du premier trimestre de 2017.

Recommandation n° 2

Que la Ville ajoute à la Politique sur la gestion des projets l'obligation de désigner clairement un responsable opérationnel dès le début d'un projet.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation. Bien que la méthodologie de gestion de projet de la Ville contienne des directives sur la gouvernance et la gestion des relations avec les acteurs du projet, la direction reconnaît que des améliorations peuvent être apportées pour préciser le rôle du responsable opérationnel. Ainsi, elle mettra à jour la Politique sur la gestion des projets, le cadre de gestion de projet et le modèle de charte de projet de sorte qu'un responsable opérationnel soit clairement désigné dès le début d'un projet. Cette mise à jour sera faite d'ici la fin du premier trimestre de 2017.

Recommandation n° 3

Que la Ville envisage, pour les futurs projets de portée et d'échelle semblables, de prévoir des mécanismes d'instauration de prix fixes et variables dans les contrats, de façon à inciter les entrepreneurs à respecter les objectifs de la Ville.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation. Pour les futurs projets de portée et d'échelle semblables, une évaluation détaillée des bases de paiement possibles, qui pourraient comprendre l'utilisation de mécanismes d'instauration de prix fixes ou variables, ou les deux, sera effectuée et documentée dans le cadre de l'élaboration de la stratégie d'approvisionnement. On s'attend à ce que cette mise en œuvre, qui dépend du moment où des projets de portée et d'échelle semblables se présentent, se fasse durant le premier trimestre de 2017.

Recommandation n° 4

Que la Ville envisage de chiffrer les économies et d'évaluer les avantages réalisés jusqu'à maintenant et de faire rapport sur cette information, afin que les acteurs du projet et les autres intéressés puissent savoir si les objectifs du projet ont été atteints.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation. La Ville tâchera de trouver une façon d'évaluer le résultat du projet de lecture automatisée des compteurs d'eau, de vérifier si les avantages prévus ont été réalisés et de faire rapport sur cette information aux acteurs du projet et aux autres intéressés. Ce rapport sera préparé par le personnel de la Ville au cours du troisième trimestre de 2017.

Vérification des marchés By et Parkdale

Objet

La vérification des marchés By et Parkdale a servi à examiner les pratiques et les processus de gestion utilisés par la Section de la gestion des marchés (« Gestion des marchés » ou la « Section ») et soutenant celle-ci, qui procurent à la Ville d'Ottawa (la « Ville ») l'assurance raisonnable que ses biens sont protégés et contrôlés, que les opérations de Gestion des marchés sont menées avec efficacité et efficience et qu'elles aident suffisamment les marchés By et Parkdale (les « marchés ») à atteindre leurs objectifs.

Justification

Gestion des marchés gère l'un des plus anciens et des plus grands marchés publics du Canada : le marché By, qu'environ 50 000 personnes visitent chaque fin de semaine d'été et qui est l'une des principales attractions touristiques d'Ottawa. La Section doit absolument adopter de saines pratiques de gestion pour protéger les biens de la Ville et harmoniser ses activités avec la vision établie pour les marchés. Par ailleurs, cette vérification servira aussi à éclairer les modifications proposées à la structure de gouvernance des marchés.

Objectifs de la vérification

L'objectif général de la vérification était de déterminer si les pratiques, les procédures et les systèmes clés retenus aux fins d'examen, qui soutiennent les marchés, procurent à la Ville l'assurance raisonnable que ses biens sont protégés et contrôlés, que ses opérations sont menées avec efficacité et efficience et qu'elles aident suffisamment les marchés à atteindre leurs objectifs.

Les pratiques, les procédures et les systèmes suivants ont été examinés en priorité à la suite d'une évaluation des risques :

- Gouvernance municipale et surveillance;
- Planification stratégique et opérationnelle, gestion des risques, mesure du rendement et rapports sur le rendement;
- Gestion des ressources humaines;
- Activités de marketing et de promotion;
- Contrôles internes et protection des biens;

- Subventions aux intervenants, et ententes et relations avec les intervenants;
- Prise à bail et gestion des contrats.

Constatations

Ainsi, la vérification visait sept secteurs clés de Gestion des marchés. Voici les principales constatations dans chaque secteur :

1. Gouvernance municipal et surveillance :

- Gestion des marchés est dirigée par un agent en chef et soutenue par deux agents et par un coordonnateur, Relations avec les intervenants des marchés et communications (appelés collectivement « agents »). Pendant la vérification, le gestionnaire de programme, Unité du bureau central des activités, des marchés et de la délivrance des permis, était responsable de la surveillance des activités de Gestion des marchés.
- Les décisions relatives aux opérations quotidiennes de Gestion des marchés relèvent de l'agent en chef et de son équipe; le gestionnaire de programme, quant à lui, assure une surveillance minimale. L'agent en chef et son équipe, dont les activités sont peu soutenues et supervisées, travaillent dans un environnement caractérisé par des systèmes et processus inefficaces ainsi que des contrôles internes limités. La nature hautement opérationnelle de Gestion des marchés et ses ressources restreintes favorisent un milieu de gestion des marchés réactif, et non proactif.
- Dans les dernières années, la Ville a successivement transféré Gestion des marchés à différents portefeuilles afin de trouver celui qui lui convenait le mieux. Avant 2004, la Section faisait partie de Développement économique. De 2004 à 2009, le gestionnaire de programme de Gestion des marchés relevait directement de Gestion immobilière, au sein de Gestion des biens immobiliers (GBI). Pendant ce temps, la direction de Gestion immobilière et de GBI a aussi changé. De 2009 à 2015, Gestion des marchés relevait directement du chef, Services des règlements municipaux, au sein des Services de protection et d'urgence. Cette période a également été marquée par des changements à la direction des Services des règlements municipaux et des Services de protection et d'urgence. Enfin, Gestion des marchés a été intégrée à Sécurité et Gestion des mesures d'urgence en 2015, puis, dernièrement, soit en juillet 2016, elle s'est trouvée rattachée à Développement économique, au sein de la Direction générale de la

planification, de l'infrastructure et du développement économique. En raison de ces changements de portefeuille constants, de la taille relative de Gestion des marchés comparativement à celle des autres sections du portefeuille du gestionnaire de programme et de l'approbation du Conseil municipal, quant à l'adoption d'un modèle de gouvernance d'une société de services municipaux, les activités quotidiennes de Gestion des marchés sont peu encadrées et surveillées par la direction.

2. Planification stratégique et opérationnelle, gestion des risques, mesure du rendement et rapports sur le rendement :

A) Orientation stratégique de Gestion des marchés

- Depuis leur rédaction en 2009, les plans opérationnels de Gestion des marchés n'ont jamais été révisés. En outre, selon l'examen de la documentation, aucune donnée probante n'a pu démontrer que les mesures prévues dans les plans opérationnels des marchés By et Parkdale de 2009 ont jamais été prises, surveillées ou visées par un rapport.
- Bien que Gestion des marchés s'efforce de rendre les marchés viables et prospères, trop peu d'activités ont été entreprises et trop peu de ressources ont été allouées pour concrétiser l'orientation stratégique prévue dans les plans opérationnels de 2009. Globalement, aucun champion n'a été désigné responsable de la réalisation et du suivi de la vision stratégique des marchés de 2009.
- Au fil du temps, une trop faible importance a été accordée à Gestion des marchés, que la Ville a transférée successivement à différents portefeuilles afin de trouver celui qui lui convenait le mieux. Faute d'une surveillance suffisante de la haute direction, la Section n'a pu établir des priorités adéquates et n'a pas non plus reçu le soutien nécessaire à l'atteinte des objectifs.

B) Orientation de Gestion des marchés proposée

- L'orientation initiale prévue par le Conseil municipal en 2013 pour étudier l'avenir du marché By répondait à au moins un des critères exigeant la préparation d'un dossier de décision officiel selon le cadre de gestion de projet de la Ville. Toutefois, la recommandation présentée au Conseil municipal, à savoir l'adoption d'un modèle de gouvernance d'une société de services municipaux, n'était pas fondée sur les résultats d'un dossier de décision complet comprenant une analyse des options en bonne et due forme.

- Même si elle ne s'est pas servi du modèle d'analyse de rentabilisation de la Ville d'Ottawa, celle-ci a entrepris des activités à l'appui de la recommandation d'un modèle de société de services municipaux pour la gestion des marchés By et Parkdale. Le Project for Public Spaces (PPS), un tiers ayant une expertise dans les marchés publics, a publié en avril 2016 un rapport indiquant qu'il avait étudié diverses options avec les Services juridiques de la Ville, et que la mise sur pied d'une société de services municipaux constituerait le meilleur gage du succès à long terme du marché.
- L'annexe B du rapport du PPS contenait une analyse détaillée des actuelles structures de gouvernance des marchés qui ont fait l'objet d'études de cas et ont servi à étayer la recommandation susmentionnée. Huit marchés au Canada et aux États-Unis ont été analysés; ils avaient tous été ou étaient tous en transition vers une structure de gouvernance similaire, soit celle d'une société à but non lucratif. À la fin de l'analyse figurait une liste des autres structures de propriété des marchés publics du Canada (p. ex. le St. Lawrence Market, qui appartient à la Ville de Toronto); or, dans ce cas-ci, aucune analyse détaillée de la sorte n'a été fournie. Sans analyse approfondie des options, la Ville ne peut être certaine d'adopter l'option la plus efficace et économique pour concrétiser sa vision à long terme des marchés.

3. Gestion des ressources humaines :

- Comme les marchés doivent être ouverts de 6 h à 18 h sept jours sur sept, et vu les ressources limitées de Gestion des marchés, les agents font des heures supplémentaires. Or, ces heures ne sont pas préapprouvées, bien que l'exige la Politique sur les heures supplémentaires de la Ville.
- Le gestionnaire de programme surveille peu l'accumulation et l'utilisation des heures supplémentaires par les agents.
- Le suivi des heures supplémentaires des agents n'est pas soumis à la Direction de l'administration de la paie aux fins de suivi centralisé dans le système SAP, de sorte qu'il n'y a pas d'information permettant d'assurer le respect de la convention collective de l'Institut professionnel du personnel municipal (IPPM), dont les agents sont membres. Des cas de non-respect de la convention ont été relevés.
- Tous les agents ont suivi la formation de sensibilisation à la santé et à la sécurité au travail, à l'exception de deux commis administratifs et de cinq employés de Soutien opérationnel des marchés.

4. Activités de marketing et de promotion :

- Aucun plan promotionnel n'a été élaboré pour prévoir les activités ou les événements de publicité et de promotion pour la prochaine année en vue d'établir les cibles de dépenses et d'harmoniser les dépenses relatives aux activités ou aux événements de promotion prévues avec les objectifs de Gestion des marchés.
- Gestion des marchés et la zone d'amélioration commerciale (ZAC) du marché By n'ont conclu aucune entente écrite stipulant les activités et les événements convenus ainsi que les coûts connexes à être partagés pour éviter toute divergence entre leurs attentes à cet égard.

5. Contrôles internes et protection des biens :

- Bien que Gestion des marchés ait établi une procédure habituelle de collecte et de consignation des recettes, les processus et systèmes actuels de traitement de l'argent comptant ne suffisent pas à atténuer le risque d'erreur et de détournement de fonds ni à assurer le respect des politiques et des procédures applicables de gestion des fonds de la Ville. Les pratiques suivantes ont été observées :
 - Le traitement de l'argent comptant ainsi que la consignation et le rapprochement des montants peuvent tous relever d'une même personne;
 - L'accès à l'argent n'est pas assez restreint; et
 - Le transfert de garde de l'argent n'est pas suffisamment documenté.
- Étant donné l'insuffisance des contrôles dans le système de suivi et de gestion des recettes, notamment le manque de traçabilité des transactions, le libre accès et les difficultés techniques nécessitant une annulation manuelle, une personne peut modifier les registres des recettes sans que cela soit détecté.

6. Subventions aux intervenants, et ententes et relations avec les intervenants :

- Gestion des marchés concentre son attention sur les intervenants des marchés By et Parkdale et participe à des rencontres avec eux pour que, dans la mesure du possible, ses activités cadrent avec les leurs.
- Aucune constatation importante n'a été notée, outre celles qui figurent au point 4 ci-dessus.

7. Prise à bail et gestion des contrats :

- Gestion des marchés gère les baux visant l'édifice du garage de stationnement au 70, rue Clarence.
- Selon les modalités du bail conclu avec le locataire principal de l'édifice du marché By, le loyer de base est payable en versements trimestriels et est calculé en fonction d'un pourcentage indexé du loyer net annuel perçu par le locataire principal de ses sous-locataires.
- Malgré les réserves émises dans le rapport de vérification de 2000 du Bureau du vérificateur municipal et la réduction du loyer payé à la Ville en 2012, ce qui a fini par remettre en question l'interprétation de la définition de « loyer annuel net » par le locataire principal, la Ville n'a pas exercé ses droits de vérification, et aucune vérification financière des livres et des registres du locataire principal n'a été effectuée pour confirmer les dépenses incluses dans le calcul du loyer annuel net.
- En raison du peu de surveillance dont a fait l'objet le bail depuis sa signature en 1997 par Gestion des marchés, les problèmes d'interprétation et de calcul du loyer annuel net n'ont pas été relevés rapidement, ce qui pourrait avoir fait perdre des revenus locatifs à la Ville. En 2013, le Bureau des partenariats et du développement en immobilier (BPDI) a commencé à surveiller le bail de près à la demande de Gestion des marchés.

Conclusion

Le personnel de Gestion des marchés s'efforce de répondre aux besoins quotidiens des intervenants et de faire respecter les exigences des règlements applicables.

Cependant, les pratiques et les mesures de gestion de la Section ne suffisent pas à protéger les biens de la Ville et à assurer l'efficacité et l'efficience des activités menées à l'appui de ses objectifs pour les marchés. Il y a lieu d'améliorer les contrôles internes de ces secteurs opérationnels immédiatement, dans le cadre du transfert de la responsabilité de surveillance à la société de services municipaux.

Au moment de définir les attributions de la société de services municipaux en vue de mettre en œuvre la stratégie de revitalisation des marchés By et Parkdale du Conseil municipal, la Ville aura l'occasion d'établir les attentes et les responsabilités qui favoriseront une saine gestion et des opérations aussi efficaces qu'efficientes.

Économies potentielles

La Ville peut réaliser certaines économies relatives à Gestion des marchés :

- Par une réévaluation des ressources nécessaires à la gestion des opérations des marchés en haute saison, elle pourra réduire les heures supplémentaires travaillées et les paiements de congés annuels occasionnés par Gestion des marchés.
- Elle pourrait aussi réaliser une analyse coûts-avantages des activités de publicité et de promotion aux fins d'optimisation des ressources.

Recommandations et réponses

La vérification a donné lieu à un certain nombre de recommandations, énumérées ci-dessous.

Recommandation n° 1

Que la Ville intègre aux attributions de la société de services municipaux l'obligation de fixer des objectifs stratégiques et opérationnels, assortis des indicateurs de rendement correspondants, qui cadrent avec la vision approuvée par le Conseil municipal à l'égard de cette société. Des évaluations fondées sur ces indicateurs devraient être réalisées régulièrement et faire l'objet de rapports périodiques au conseil de la société et au Conseil municipal.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Le projet de revitalisation du marché By et du marché Parkdale a été lancé à la suite d'un rapport présenté au Conseil en mai 2016, dans le cadre duquel le personnel a reçu comme directives d'étudier le modèle de société de services municipaux pour la gestion des marchés By et Parkdale. Un volume considérable d'analyses et de consultations a précédé la présentation de ce rapport et des recommandations. Une analyse de rentabilisation officielle et la structure de gouvernance proposée seront présentées au Comité des finances et du développement économique (CFDE) et au Conseil en février 2017.

Les responsabilités de la Ville et de la nouvelle société de services municipaux, ainsi que celles de son conseil d'administration et de son personnel, seront clairement définies dans la structure de gouvernance proposée et dans l'analyse de rentabilisation s'y rattachant, et s'harmoniseront avec la vision approuvée pour les marchés By et Parkdale.

Le Conseil municipal sera responsable de l'orientation stratégique en matière de politiques et assurera la surveillance du rendement, des plans et des politiques. La Ville exigera que la société de services municipaux présente chaque année un plan directeur au Conseil. Ce plan portera sur toutes les affaires et les activités de la société ainsi que sur ses objectifs pour la période visée (une à cinq années) et sur les résultats attendus pour l'année.

Recommandation n° 2

Que la Ville mette au point un processus garantissant que tous les documents des dossiers de décision et des analyses des options à l'appui des recommandations sont rédigés, approuvés et conservés avant la présentation au Comité ou au Conseil. Au moment de définir les attributions de la société de services municipaux proposée, la Ville devrait déterminer comment assurer une surveillance pour exercer sa responsabilité fiduciaire à l'égard des opérations de cette société, ce qui comprend le droit de réaliser des vérifications périodiques de ces opérations.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Un processus d'analyse de rentabilisation officiel a été rédigé et étayé conformément aux lignes directrices sur l'élaboration d'analyses de rentabilisation de la Ville. Ces lignes directrices détaillées ont été approuvées par le Conseil le 9 avril 2014 et transmises au personnel par l'intermédiaire des bulletins des gestionnaires ou d'autres canaux de communication internes. La préparation d'une analyse de rentabilisation est également obligatoire en vertu de la Politique sur la gestion des projets de la Ville. En plus de ces lignes directrices, le Centre d'apprentissage offre désormais, plusieurs fois par année, une formation officielle de deux jours sur l'élaboration d'une analyse de rentabilisation. Il convient de souligner que ces lignes directrices s'appliquent à toutes les analyses de rentabilité, qu'elles soient examinées par le Conseil ou non. Le personnel doit étayer chaque analyse de rentabilisation par la documentation appropriée avant de tenter de la faire approuver, et cette exigence

est clairement formulée dans les lignes directrices, dans la politique et dans les formations concernant l'élaboration de telles analyses.

Selon l'article 203 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et l'article 6 du Règlement de l'Ontario 599/06, une analyse de rentabilisation officielle doit être préparée pour la société de services municipaux proposée et doit notamment contenir une analyse des options, une analyse des risques, des recommandations et un plan de mise en œuvre. L'analyse de rentabilisation ainsi que la structure de gouvernance proposée seront présentées au CFDE et au Conseil en février 2017.

Recommandation n° 3

Que la Ville envisage, en créant la société de services municipaux, d'instituer un conseil d'administration indépendant dont les membres possèdent collectivement l'expertise et les compétences nécessaires pour superviser les activités de la société et la mise en œuvre d'un cadre de gouvernance approprié permettant à la Ville d'assurer une surveillance suffisante des activités et des résultats de la société. Elle devrait examiner attentivement les points suivants :

- **Son droit, à titre d'unique actionnaire, de réaliser des vérifications périodiques des opérations de la société de services municipaux;**
- **La présentation de rapports périodiques sur les activités au Conseil municipal, y compris : une comparaison des prévisions budgétaires et des données réelles accompagnée d'explications sur les écarts importants; une évaluation des résultats à la lumière des principaux indicateurs de rendement; de l'information sur l'état des contrôles de la direction.**

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Les recommandations sur la gouvernance seront présentées au CFDE et au Conseil en février 2017, et porteront notamment sur le rôle de la Ville – à titre d'unique actionnaire –, sur la composition du conseil d'administration ainsi que sur l'éventail de compétences recherchées pour ses membres, et sur la structure du comité. Le personnel de la Ville y inclura aussi les cibles de rendement global correspondant à la vision approuvée pour le projet de revitalisation du marché By et du marché Parkdale.

Le conseil d'administration proposera une structure de comité, laquelle devra comporter un comité de vérification. Les résultats des vérifications feront l'objet de rapports au Conseil, au besoin.

La Ville exigera que la société de services municipaux soumette annuellement un plan directeur au Conseil. Ce plan portera sur toutes les affaires et les activités de la société ainsi que sur ses objectifs pour la période visée (une à cinq années) et sur les résultats attendus pour l'année.

Recommandation n° 4

Que la Ville s'assure que les clauses des baux sont claires et bien comprises, avant leur parachèvement, pour éviter toute divergence d'interprétation entre les parties. En outre, une fois le bail signé, le suivi de la gestion du contrat devrait être officiellement confié à une partie ayant les compétences et le soutien appropriés pour faire respecter les modalités du bail, notamment en exerçant le droit de vérification en temps voulu pendant la durée du bail.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Chaque unité a un rôle à jouer dans le processus de prise à bail. Le Bureau des partenariats et du développement en immobilier (BPDI) agit comme agent de location (annonce des locaux et négociations avec les locataires) et interprète les documents de location sur demande. Il travaille de concert avec les Services juridiques (qui examinent les documents de location, donnent des avis juridiques, etc.) ainsi qu'avec le groupe client (dans le présent cas, Gestion des marchés) responsable de l'installation où se trouvent les espaces à louer. Gestion des marchés communique quotidiennement avec le locataire et fait appel au BPDI et aux Services juridiques, au besoin.

La direction examinera le processus actuel de surveillance de la gestion des contrats dans le cadre des travaux qu'elle a entrepris pour établir une société de services municipaux et rendra compte des résultats de cet examen dans le rapport sur la gouvernance qui sera présenté au Comité et au Conseil en février 2017.

Recommandation n° 5

Que la Ville applique des contrôles internes plus rigoureux en ce qui concerne le traitement de l'argent comptant par Gestion des marchés pour assurer le respect de sa Politique sur le traitement de l'argent comptant et des procédures connexes, ainsi que de sa Politique sur les fonds de petite monnaie et des procédures connexes. À cet effet, elle devrait envisager les mesures suivantes :

- **Conserver une copie signée du formulaire d'engagement relatif au traitement de l'argent comptant de tous les employés, y compris des ambassadeurs, qui participent ou pourraient participer au traitement de l'argent comptant;**
- **Exiger que l'argent soit compté et que les montants soient totalisés et paraphés par le préposé en charge de l'argent comptant au moment de le transférer d'une personne à une autre;**
- **Établir un point de vente – une mesure peut-être non rentable dans le cas d'une courte période, mais qui devrait être envisagée si la période est prolongée;**
- **Préparer un dépôt en espèces et effectuer le rapprochement dans le Système de gestion de l'entretien (SGE) chaque jour;**
- **Partager les tâches entre les personnes chargées de traiter le rapport sommaire dans le SGE, de préparer le dépôt en espèces et d'annuler les reçus;**
- **Restreindre, dans la mesure du possible, le nombre de personnes qui ont accès au coffre-fort;**
- **Exiger que le tiroir-caisse dans le coffre-fort soit verrouillé et que quiconque y accède ou le sort signe un registre de la chaîne de possession;**
- **Utiliser et garder en lieu sûr les carnets de reçus de la Ville d'Ottawa aux fins de traitement manuel, conformément à la Politique sur le traitement de l'argent comptant et aux procédures connexes.**

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Gestion des marchés a amorcé l'examen de certaines procédures régissant le traitement de l'argent comptant en réponse aux suggestions du Bureau du vérificateur général (BVG) proposées dans le présent rapport pour garantir le respect de la Politique sur le traitement de l'argent comptant et des Procédures régissant le traitement de l'argent comptant, ainsi que de la Politique sur les fonds de petite monnaie et les Procédures sur les fonds de petite monnaie de la Ville. En date d'octobre 2016, trois des huit suggestions avaient été entièrement mises en œuvre, et l'examen des autres suggestions sera achevé d'ici la fin du T1 de 2017.

Recommandation n° 6

Que la Ville s'assure que toutes les directions générales qui traitent de l'argent comptant respectent ses politiques et ses procédures de gestion de l'argent comptant pour empêcher la mauvaise utilisation des fonds et prévenir les pertes.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Il incombe aux directions générales de la Ville de veiller à ce que le personnel respecte la Politique sur le traitement de l'argent comptant et des Procédures régissant le traitement de l'argent comptant. Ces exigences sont énoncées dans la politique, et le personnel doit être informé de toute modification à celle-ci par l'intermédiaire des bulletins des gestionnaires ou d'autres canaux de communication internes.

Concernant la présente vérification, Gestion des marchés s'assurera que le personnel de l'unité responsable du traitement de l'argent comptant respecte les politiques et les procédures municipales en la matière; des améliorations ont été apportées au processus afin de garantir en tout temps la conformité à celles-ci, et le personnel a été informé des exigences à cet égard. Comme le précise la réponse de la direction à la recommandation 5, trois des huit suggestions ont été entièrement mises en œuvre, et l'examen des autres suggestions sera achevé d'ici la fin du T1 de 2017.

Recommandation n° 7

Que la Ville établisse des processus appropriés pour faire respecter sa Politique sur les heures supplémentaires et la convention collective de l'IPPM et pour adopter les contrôles internes adéquats en matière de gestion des heures supplémentaires. Ces processus consisteraient notamment à faire approuver toutes les heures supplémentaires à l'avance, à bien calculer ces heures conformément à la convention collective de l'IPPM, à les soumettre à la Direction de l'administration de la paie aux fins du suivi dans le système SAP et à exercer un contrôle constant des heures supplémentaires travaillées et des congés compensatoires pris par les employés de Gestion des marchés.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

Elle a récemment mis en place de nouvelles procédures pour assurer le suivi adéquat des heures supplémentaires.

Les heures supplémentaires peuvent parfois s'avérer nécessaires en raison des exigences opérationnelles lors de n'importe quel quart de travail, ou être prévues en raison d'événements, d'absences d'employés, etc. La taille réduite de l'effectif à temps plein (quatre employés) et les heures d'ouverture (6 h à 18 h) laissent très peu de marge de manœuvre pour l'établissement d'horaires flexibles en vue de réduire les heures supplémentaires.

Le gestionnaire de programme, Gestion des marchés, avec l'aide d'Administration de la paie, a instauré, en collaboration avec le personnel, les nouvelles procédures suivantes concernant l'approbation, la consignation, le suivi et la supervision des heures supplémentaires :

- Le gestionnaire de programme approuve une fois par mois l'horaire, lequel peut prévoir des heures supplémentaires pour des événements planifiés;
- Le personnel informe le gestionnaire de programme de toute heure supplémentaire prévue, mais non indiquée à l'horaire;
- Toutes les heures supplémentaires travaillées sont enregistrées, par l'intermédiaire du libre service pour les employés, dans le système SAP qui comprend des mesures de contrôle appropriées pour garantir que les heures supplémentaires travaillées font l'objet d'approbations documentées, et que la banque d'heures supplémentaires ne dépasse pas 100 heures, conformément à la convention collective de l'Institut professionnel du personnel municipal (IPPM);

- Le gestionnaire de programme a pris les mesures nécessaires pour veiller à ce que le paiement des heures supplémentaires soit entièrement conforme à la convention collective de l'IPPM.

Recommandation n° 8

Que la Ville élabore un plan de marketing et de promotion dès le début du prochain exercice. À la lumière de ce plan, elle devrait conclure une entente de partage des coûts officielle avec la ZAC du marché By, laquelle définirait les attentes relatives au soutien requis pour le remboursement des frais engagés. Dans le cadre de sa transition vers une société de services municipaux pour la supervision des opérations des marchés, la Ville devrait envisager d'officialiser les activités de partage des coûts avec des parties externes.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Au début de 2016, le personnel de Gestion des marchés a préparé un calendrier d'événements et a discuté des plans de partage des coûts avec le directeur général de la zone d'amélioration commerciale. Ces discussions ont mené à des ententes verbales et à la préparation de la documentation décrivant les coûts proposés et les coûts réels.

Gestion des marchés et le directeur général de la zone d'amélioration commerciale travaillent à l'élaboration d'un plan officiel de partage des coûts pour les activités de promotion et de publicité de 2017, qui sera achevé d'ici le 31 décembre 2016.

Recommandation n° 9

Que la Ville instaure des mesures de vérification des pièces justificatives pour toutes les factures des ZAC afin d'attester la réception des biens et des services qui se rapportent à la Ville avant l'approbation du remboursement.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

Un rapport sommaire sur les dépenses partagées, factures à l'appui, est remis au gestionnaire de programme aux fins d'examen et d'approbation avant le traitement des transactions financières.

Recommandation n° 10

Que la Ville affiche la Politique sur la santé et la sécurité au travail à l'intention des employés et veille à ce que tout le personnel de Gestion des marchés suive la formation obligatoire de sensibilisation à la santé et à la sécurité au travail dans les délais prescrits.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation et l'a mise en œuvre.

Le 27 octobre 2016, la direction a affiché la Politique sur la santé et la sécurité au travail à l'intention des employés. En date du 10 novembre 2016, tous les employés de Gestion des marchés avaient suivi la formation de sensibilisation à la santé et à la sécurité au travail.

Vérification des Services environnementaux

Objet

La vérification dont il est question ici consistait à vérifier l'efficacité et l'efficience des pratiques et méthodes de gestion des ressources humaines employées dans certaines directions des Services environnementaux¹.

Justification

Les Services environnementaux de la Ville d'Ottawa fournissent des services essentiels afin de protéger la santé et le bien-être des résidents, de même que la qualité de l'air, de l'eau et du sol. Ils doivent remplir leur mandat de protection des ressources naturelles de la Ville sans déroger du cadre imposé par les projections de croissance et les contraintes budgétaires. En 2015, l'effectif des Services environnementaux se composait de 702 postes équivalents temps plein (ETP) affectés à la gestion de biens de la Ville totalisant 18 milliards de dollars. Afin d'assurer une prestation rapide, efficiente et efficace de leurs services, une saine gestion de leurs ressources humaines est indispensable.

L'objectif de la vérification était de déterminer si les Services environnementaux gèrent leurs ressources humaines de manière 1) à favoriser l'atteinte de leurs propres objectifs et 2) à donner à la Ville l'assurance raisonnable que leurs activités sont menées avec efficacité et efficience et conformément aux politiques applicables.

La portée de la vérification incluait toutes les directions des Services environnementaux, excepté les Services des déchets solides, qui seront prochainement soumis à une autre vérification. Voici les unités au sein des directions visées qui ont fait l'objet d'une vérification complète :

- Services de gestion de l'eau potable – Unité de la production de l'eau (Est et Ouest) et Unité du réseau de distribution de l'eau
- Direction des services des affaires environnementales – Section de première intervention de l'Unité des relations avec la clientèle
- Gestion des eaux de surface – Unité de gestion des eaux pluviales

¹ Le 13 juillet 2016, la Ville a opéré la fusion des Services environnementaux et du Service des travaux publics pour créer la Direction générale des travaux publics et de l'environnement et nommer à sa tête un directeur général.

- Direction de la gestion des eaux usées – Unité du traitement des eaux usées et Section du réseau linéaire des eaux usées de l'Unité de la collecte des eaux usées

Constatations

La vérification a porté sur sept grands volets de la gestion des ressources humaines. Voici les constatations liées à chacun d'entre eux :

- 1. Gouvernance et encadrement** : Les Services environnementaux utilisent différents systèmes (SAP, Maximo et Maximo Mobile) pour planifier le travail et assigner les tâches. Ces systèmes fournissent des renseignements utiles qui leur permettent de déterminer le niveau de ressources optimal dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs. En revanche, l'équipe de gestion des Services environnementaux ne dispose d'aucun processus normalisé pour planifier le travail et assigner les tâches, ni pour surveiller le rendement et la productivité dans chaque unité.
- 2. Allocation des ressources, planification du travail et assignation des tâches** : Les méthodes utilisées pour planifier et gérer le travail diffèrent d'une direction à l'autre et au sein d'une même direction. Ces disparités se reflètent dans la qualité de la planification et de la gestion des ordres de travail dans l'ensemble des Services environnementaux. Il y aurait lieu de revoir les pratiques utilisées pour évaluer le travail à faire, assigner les tâches officiellement et établir les circuits des employés. Une amélioration de la qualité de la planification et de la gestion des ordres de travail est importante afin de minimiser les temps morts des employés et d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles.
- 3. Gestion des biens utilisés sur le terrain** : Chaque direction et chaque unité des Services environnementaux ont établi de façon officieuse leur propre façon de gérer l'accès aux véhicules et à l'équipement de la Ville ainsi que l'utilisation et le retour de ces biens. De plus, le retour des clés n'est pas toujours confirmé quotidiennement par les superviseurs et les gestionnaires. Les Services environnementaux gagneraient à mieux encadrer l'utilisation de ces biens, en installant des GPS par exemple, car ils pourraient ainsi voir à leur préservation et à leur utilisation pour les seules activités de la Ville, conformément à la *Politique sur l'utilisation des véhicules municipaux à des fins personnelles*.

4. Systèmes et méthodes pour la consignation exacte du temps de travail :

Les Services environnementaux n'ont pas de directives claires à l'intention du personnel sur la façon de consigner le temps consacré à des tâches non spécifiques, comme celles portant le code dit « administratif » ou « divers ». Il en résulte un manque d'uniformité dans les méthodes utilisées; par exemple, le temps de déplacement peut être enregistré dans les heures de travail ou consigné à part. Dans de telles circonstances, il est difficile pour les gestionnaires et les superviseurs de déterminer si le temps consigné pour les tâches non spécifiques est raisonnable ou non. Difficile aussi de comparer la productivité entre les directions et au sein de celles-ci, ou encore d'évaluer la variation des besoins globaux en ressources humaines.

5. Encadrement du travail : Ont également été vérifiées les pratiques d'encadrement utilisées par les superviseurs. Un manque d'uniformité a été constaté, en ce qui concerne par exemple les visites sur le terrain, qui ne font pas l'objet d'une pratique régulière chez tous les superviseurs. Or ces visites sont un bon moyen d'évaluer la productivité d'une équipe sur le terrain.

L'équipe de gestion des Services environnementaux ne dispose pas de méthode normalisée pour surveiller le rendement et la productivité des employés. Certaines unités utilisent des indicateurs pour évaluer le rendement, mais les moyens pour mesurer la productivité, par exemple le temps total consacré aux ordres de travail, restent limités. Plusieurs unités ne procèdent au suivi du rendement et de la productivité qu'en aval, soit lorsque des problèmes surgissent. Résultat : l'équipe de gestion n'a pas de données fiables sur lesquelles s'appuyer pour évaluer l'efficacité et l'efficience du personnel.

6. Gestion du personnel sur demande et des heures supplémentaires : Il a été déterminé que certaines pratiques, comme l'étalement des quarts de travail et le recours plus fréquent à des contractuels pendant les heures de travail normales, ont contribué à réduire les coûts associés aux heures supplémentaires. Ces coûts ont chuté de 35 % (ce qui représente environ 779 000 \$) par rapport à la même période de l'année précédente.

7. Gestion du rendement : La Ville ne dispose pas de mécanisme officiel pour faire le suivi de la participation au Programme d'amélioration du rendement, un programme annuel destiné aux employés membres du SCFP. Environ 80 % du personnel des directions soumises à la vérification sont membres du SCFP. Parmi les employés d'un échantillon prélevé pour la vérification, seulement 24 %

avaient un accord de contribution individuelle (ACI) pour 2015. Un autre 52 % des employés de l'échantillon n'avaient aucun ACI à leur dossier ou leur dernier ACI avaient été réalisé plus de quatre ans auparavant. Cela signifie que les employés ne reçoivent pas, en temps voulu, la rétroaction officielle dont ils ont besoin pour s'orienter dans le développement de leurs compétences.

Conclusion

Pour être en mesure de remplir leur mandat et de gérer leurs ressources de façon efficace et efficiente, les directions des Services environnementaux doivent s'employer à planifier leurs ressources, à répartir les tâches, à encadrer le travail et à mesurer les résultats, tant au niveau des unités qu'au niveau individuel.

Les pratiques qui ont cours dans les Services environnementaux en matière de planification, de gestion et d'assignation du travail ne sont pas uniformes. Dans certaines unités, cette lacune fait en sorte qu'il est difficile de tenir chaque employé responsable du travail qu'il fait et prive les superviseurs des moyens nécessaires pour assurer un encadrement suffisant et une évaluation adéquate de la productivité. Bien souvent d'ailleurs, les pratiques d'encadrement que les superviseurs utilisent ne leur donnent pas l'éclairage voulu sur le travail effectué par leur personnel et ne leur permettent pas de valider les tâches et le temps consignés. Enfin, les Services environnementaux ne disposent pas d'un système normalisé pour évaluer le rendement de chaque unité, et, dans la plupart des cas, aucune mesure ou cible n'existe relativement à la productivité.

Dans l'ensemble, les Services environnementaux doivent normaliser leurs processus de gestion des ordres de travail et les mécanismes d'encadrement du personnel qui s'imposent afin d'accroître la responsabilisation et d'améliorer la productivité et l'encadrement. Il y aurait lieu à cette fin d'adopter, pour l'ensemble des Services environnementaux, les bonnes pratiques et les technologies qu'emploient déjà certaines directions.

Économies potentielles

Voici les économies que la Ville pourrait réaliser en ce qui concerne les Services environnementaux :

- La normalisation des méthodes de planification du travail et de gestion des ordres de travail réduirait le temps consacré par les superviseurs à

l'assignation du travail à leurs employés et rendrait la planification des ressources humaines plus efficace.

- La mise en service de Maximo Mobile est une bonne solution contre le dédoublement du travail, car cette application éliminerait les ordres de travail papier et simplifierait la saisie des données. En particulier, le personnel pourrait mettre à jour le statut des ordres de travail directement sur le terrain, ce qui éliminerait du coup l'étape de saisie des données à la fin de la journée.
- L'amélioration de l'encadrement par les superviseurs et des méthodes de consignation du temps consacré aux tâches non spécifiques aiderait les superviseurs à détecter rapidement les baisses de productivité et faciliterait la planification des ressources humaines requises.
- L'établissement de circuits pour les ordres de travail planifiés réduirait les coûts d'essence et d'entretien des véhicules utilisés par les employés ainsi que le temps de déplacement du personnel. En particulier, les circuits planifiés réduiraient le temps passé sur la route, ce qui augmenterait la productivité des employés.

Recommandations et réponses

La vérification a donné lieu à un certain nombre de recommandations, énumérées ci-dessous.

Recommandation n° 1

Que les Services environnementaux adoptent un système normalisé de planification et de gestion des ordres de travail pour l'ensemble de la direction générale. Ce système comprendrait l'assignation officielle des tâches aux employés selon l'ordre de priorité et le secteur géographique visé, ainsi que la mise au point de méthodes officielles pour établir les circuits. De plus, il conviendrait d'envisager la mise en œuvre de Maximo Mobile pour les unités qui utilisent déjà Maximo, une opération qui devra, le cas échéant, se faire prudemment, soit progressivement et une unité à la fois, jusqu'à ce que les problèmes techniques soient tous réglés.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La nouvelle Direction générale des travaux publics et de l'environnement travaille actuellement à harmoniser toutes ses pratiques et directives opérationnelles. Il existe de nombreuses synergies opérationnelles entre les directions de la Direction générale, et la plupart des unités opérationnelles ont déjà mis au point des procédures pour les ordres de travail. À l'aide de ressources et de technologies adéquates, ces procédures pourront être perfectionnées afin d'établir une approche uniforme dans la Direction générale.

Des ressources ont été désignées au sein de la Direction générale pour mettre en œuvre un projet qui appuiera ce processus par l'évaluation et le recensement des fonctionnalités actuelles du système SAP et de Maximo qui ne sont pas utilisées de façon optimale. De plus, le projet ciblera les mises à niveau qui pourraient être apportées pour faciliter l'adoption d'une approche améliorée et cohérente pour la gestion des ordres de travail, tant dans le système SAP que dans Maximo.

La première étape de cette initiative sera axée sur l'évaluation et l'analyse. Elle se terminera d'ici le quatrième trimestre de 2017 et servira à établir le plan de projet global qui sera mis en œuvre par la suite.

Recommandation n° 2

Que les Services environnementaux fassent une mise à jour régulière des prévisions actuelles en ce qui a trait aux plans de travail dans le système SAP et Maximo, en se basant sur les connaissances et l'expérience des superviseurs, des planificateurs de l'entretien et des employés. De plus, il peut être bon d'envisager d'élargir l'utilisation des prévisions en ce qui a trait aux plans de travail, si les circonstances le permettent.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La Direction générale inclura dans son plan de travail de 2017 un projet qui consistera à fournir des données historiques pour calculer les délais moyens antérieurs associés à la réalisation de différents travaux. Il s'agira de la première étape d'un projet en plusieurs étapes visant à mettre au point des prévisions plus exactes en ce qui a trait aux plans de travail. Cette étape sera terminée d'ici le quatrième trimestre de 2017.

Une fois la première étape terminée, la Direction générale sera en mesure d'évaluer les délais à prévoir pour les autres volets du projet. Ceux-ci comprendront des consultations avec les superviseurs et les planificateurs de l'entretien, ainsi que la mise en place du soutien nécessaire pour mettre à jour l'information dans le système SAP et Maximo.

Recommandation n° 3

Que les Services environnementaux établissent une codification pour les tâches non spécifiques et qu'ils élaborent des directives officielles sur la façon d'utiliser ces codes, afin de faciliter le suivi des ressources disponibles et des coûts administratifs. Il sera alors plus facile de déterminer les améliorations possibles dans la gestion de la productivité et des coûts.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La nouvelle Direction générale travaille actuellement à harmoniser les politiques et les directives dans tous les secteurs opérationnels. Ce processus s'inscrira dans sa stratégie globale d'harmonisation. La première étape consistera à évaluer les politiques et les directives existantes et à déceler les lacunes opérationnelles. Cette étape sera terminée d'ici le quatrième trimestre de 2017.

Des ressources ont été désignées au sein de la Direction générale pour appuyer la mise en place d'un ensemble normalisé de codes pour les tâches non spécifiques qui s'accompagnera de la configuration, de la documentation et de la formation nécessaires une fois que les directives auront été établies. Une fois la première étape terminée, la Direction générale sera en mesure d'évaluer les délais à prévoir pour les autres volets du projet.

Recommandation n° 4

Que les Services environnementaux adoptent une méthode normalisée pour faire le suivi du temps de déplacement consacré à chaque ordre de travail.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Il existe déjà une fonctionnalité dans le système SAP et dans Maximo pour faire le suivi de cette information. Cependant, il faudra évaluer l'avantage de faire le suivi du temps consacré à chaque ordre de travail par rapport au temps que le personnel opérationnel aurait à consacrer à cette tâche de suivi.

Pour effectuer un tel suivi, il faudrait établir un nouveau processus opérationnel et revoir les formulaires papier existants afin de saisir des renseignements plus détaillés. Pour ce faire, le personnel opérationnel devra consacrer plus de temps à faire une ventilation plus détaillée du temps passé sur le terrain et plus de temps à entrer les données dans le système SAP et dans Maximo.

La direction visera l'établissement de prévisions plus fiables en ce qui a trait aux plans de travail et exigera un suivi précis du temps de travail seulement dans des circonstances particulières qui seront évaluées au cas par cas. La première étape de cette initiative sera axée sur la collecte et l'analyse de données et sera terminée d'ici le quatrième trimestre de 2017. Une fois la première étape terminée, la Direction générale sera en mesure d'évaluer les délais à prévoir pour les autres volets du projet.

Recommandation n° 5

Que les Services environnementaux mettent au point des mesures et des cibles adéquates en vue d'améliorer le processus d'évaluation du rendement et de la productivité au sein de la direction générale. L'équipe de gestion établirait à cette fin un mécanisme d'examen périodique consistant à mesurer les résultats par rapport aux cibles énoncées et prendrait les mesures qui s'imposent, le cas échéant.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

De nombreuses unités ont déjà établi des mesures et des procédures de production de rapports, et la Direction générale misera sur les synergies existantes entre les directions pour mettre au point des mesures et des cibles plus uniformes et utiles. À cette fin, il faudra également obtenir des technologies et des ressources adéquates pour saisir, interpréter et diffuser les données.

Le personnel évalue les mises à niveau qui pourraient être apportées pour passer aux plus récentes versions de Maximo et du système SAP et qui offriraient des fonctionnalités améliorées de production de rapports. De plus, la mise en œuvre d'un nouvel outil de veille stratégique (Cognos, Tableau, Qlik, Microsoft Dynamics, etc.) permettrait d'offrir des fonctionnalités de production de rapports plus solides, puissantes et multidimensionnelles afin d'améliorer l'évaluation du rendement et de la productivité des Services environnementaux, et ce, pour tous les systèmes.

La Direction générale élaborera une stratégie globale afin d'améliorer l'évaluation du rendement et de la productivité d'ici le quatrième trimestre de 2017.

Recommandation n° 6

Que la Ville énonce des attentes claires en ce qui concerne l'encadrement par les superviseurs, notamment :

- **l'examen et l'approbation au quotidien des feuilles de temps et des ordres de travail;**
- **la consignation et la documentation des résultats des visites sur le terrain, pour qu'ils puissent être examinés régulièrement avec l'équipe de gestion opérationnelle;**
- **la consignation de toute l'information nécessaire pour prouver que les activités de surveillance sont menées régulièrement (p. ex., journal de bord des superviseurs, notes sur les ordres de travail).**

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Il existe des pratiques bien établies d'encadrement par les superviseurs au sein de la Direction générale, mais comme cette dernière a été récemment créée, les approches ne sont pas uniformes. Dans le cadre de son initiative d'harmonisation, la Direction générale prévoit tenir un forum obligatoire pour tous ses superviseurs qui portera sur les responsabilités principales des superviseurs et des gestionnaires. Cette initiative visera aussi l'établissement de processus opérationnels uniformes pour la supervision dans les domaines suivants :

- La gestion et la consignation du temps de travail des employés;
- La consignation de renseignements clairs sur les visites sur le terrain et les rencontres des unités opérationnelles;
- La surveillance et la consignation des activités de travail;
- La surveillance et l'amélioration du rendement.

Le forum des superviseurs sera ajouté au plan de travail de 2017 de la Direction générale et devrait être tenu d'ici le quatrième trimestre de 2017.

Recommandation n° 7

Que les Services environnementaux mettent au point un mécanisme pour surveiller l'utilisation et le retour des véhicules et de l'équipement de la Ville. L'installation d'un GPS devrait être envisagée dans les véhicules de Services environnementaux.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La Direction générale évaluera la possibilité d'utiliser la technologie GPS dans les véhicules de son parc automobile. Cette initiative sera envisagée dans le cadre d'un programme de mobilité global pour la Direction générale et sera mise en œuvre si le financement le permet. Le plan de projet sera élaboré d'ici le quatrième trimestre de 2017.

Recommandation n° 8

Que les Services environnementaux veillent à ce que tous les gestionnaires et superviseurs mènent rapidement à bien le processus annuel d'amélioration du rendement pour tous leurs employés.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

L'évaluation et l'amélioration du rendement feront partie des principales responsabilités des gestionnaires et des superviseurs qui seront abordées au cours des forums obligatoires pour les superviseurs de la Direction générale en 2017. Les cadres supérieurs veilleront à ce que les gestionnaires et les superviseurs connaissent tous le processus annuel d'amélioration du rendement et le mènent rapidement à bien.

Recommandation n° 9

Que la Ville envisage de mettre en place un mécanisme officiel par lequel elle s'assurerait que les ACI des employés membres du SCFP sont signés et approuvés. Un tel mécanisme :

- **rendrait les superviseurs responsables de faire rapport sur l'état d'exécution de chaque ACI dont ils ont la charge;**
- **exigerait des gestionnaires qu'ils examinent sans délai les rapports préparés par les superviseurs et qu'ils fassent un suivi sur les ACI manquants.**

Ultimement, la Ville devrait envisager de faire passer toutes les unités de la direction générale à la solution de rendement électronique, compte tenu de ses fonctionnalités permettant de faire rapport sur l'état d'exécution des ACI.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La Direction générale appuiera la mise en place de la stratégie municipale une fois qu'elle sera établie dans la nouvelle organisation harmonisée en 2017.

Vérification de certains secteurs des Services d'infrastructure

Introduction

La vérification de certains secteurs des Services d'infrastructure a été approuvée par le Conseil le 26 mars 2014.

Contexte et justification

Les Services d'infrastructure assurent la gestion de l'actif lié aux routes, aux trottoirs, aux réseaux d'égouts et de conduites d'eau, aux ponts, aux ponceaux, aux bâtiments, aux parcs et à d'autres structures. Ils sont notamment responsables de la conception, de la mise en œuvre, de l'inspection et de l'administration des travaux de construction, de réfection et de renouvellement des infrastructures municipales décrites ci-dessus et des installations de transport en commun, de l'agrandissement et de la modification des stations de pompage, des réservoirs et des châteaux d'eau, des installations de traitement des eaux et des eaux usées, des installations de gestion des eaux pluviales et des installations de traitement des déchets solides. Les fonctions actuelles des Services d'infrastructure se divisent en trois directions : Gestion des actifs, Construction et Design, et Soutien technique et aux activités.

Le vérificateur général a déjà réalisé des vérifications relatives aux Services d'infrastructure et à ses fonctions. Les deux plus récentes sont la vérification de la surveillance de la construction et la vérification des Services d'infrastructure. Le rapport de vérification de certains secteurs des Services d'infrastructure porte sur des préoccupations relevées lors des vérifications précédentes et des sujets ajoutés à la demande du Conseil.

Objectifs et portée de la vérification

Le principal objectif de la vérification était d'évaluer le caractère adéquat et l'efficacité de certains aspects du cadre de contrôle de gestion des Services d'infrastructure.

La vérification visait quatre secteurs propres aux Services d'infrastructure et deux secteurs communs à plusieurs vérifications :

- Exécution des éléments des contrats
- Application des clauses de dommages-intérêts extrajudiciaires et des clauses incitatives et dissuasives
- Processus concurrentiel
- Limites des contrats à fournisseur unique
- Santé et sécurité au travail
- Planification de la relève

Constatations

Voici les principales constatations dans chaque secteur :

1. Exécution des éléments des contrats :

Les Services d'infrastructure tiennent à jour un guide de réalisation de projets, qui décrit en détail les rôles et les responsabilités du personnel aux fins d'approbation définitive de l'exécution du contrat. Ce guide est suivi par les gestionnaires de projet.

Notre examen de 20 dossiers de projet a montré que les seuls éléments non exécutés étaient les éléments provisoires. Ces derniers sont inclus au début du contrat en cas de besoin, pour qu'ils puissent faire l'objet de prix concurrentiels, mais ne s'avèrent pas toujours nécessaires.

Lorsque la portée du projet a changé, les travaux ont été réalisés conformément aux ordres de changement consignés.

2. Application des clauses de dommages-intérêts extrajudiciaires :

Sur les 20 projets examinés, seuls deux ont été terminés en retard sans autorisation préalable de la Ville. Dans l'un des cas, l'entrepreneur a pu démontrer que l'essentiel du contrat avait bel et bien été exécuté dans les temps. En ce qui concerne le second projet, l'entrepreneur n'avait pas réalisé les travaux avant la date limite d'exécution de l'essentiel du contrat; la Ville a donc exercé son droit de lui réclamer des dommages-intérêts extrajudiciaires. Elle a récupéré les coûts engendrés par le retard.

3. Processus concurrentiel :

La Ville d'Ottawa publie tous les appels d'offres des contrats de plus de 100 000 \$ par l'entremise de MERX¹ et de l'Association de la construction d'Ottawa², qui les affichent tous les deux sur leur site Web public. Si le besoin est complexe et nécessite de ce fait un processus plus officiel, même si le contrat est d'une valeur inférieure à 100 000 \$, l'appel d'offres est aussi publié sur MERX ou sur le site Web de l'Association. De plus, tous les appels d'offres pour des contrats de moins de 100 000 \$ sont affichés sur le site Web de la Ville, ottawa.ca.

Dans les cas suivants, les appels d'offres ne sont pas publiés sur MERX ni sur les sites Web de l'Association et de la Ville :

- Approvisionnement d'urgence;
- Processus d'approvisionnement non concurrentiel (ou contrat à fournisseur unique) qui répond à des critères préétablis;
- Demande de qualification déjà affichée, faisant en sorte que l'appel d'offres qui s'ensuit n'est envoyé qu'aux soumissionnaires qualifiés;
- Commande qui s'inscrit dans le cadre d'une offre à commandes existante (établie par un processus de demandes de propositions concurrentiel).

Il peut être bon de comparer périodiquement les prix des éléments des contrats très utilisés en consultant l'information facilement accessible d'autres municipalités et d'organisations indépendantes qui compilent des données sur les coûts de construction. La vérification a permis d'examiner les prix unitaires payés par la Ville pour les éléments importants des contrats (p. ex. le béton et l'asphalte) et de les comparer à ceux de deux municipalités. Nous avons conclu qu'en général, ces prix sont comparables à ceux que reçoivent les autres municipalités, sauf dans le cas de l'asphalte, qui nécessite une analyse plus approfondie pour les raisons suivantes :

- Seules deux des cinq municipalités ontariennes comparables ont répondu à notre demande d'information sur les prix unitaires;
- Les quantités commandées étaient différentes;
- Les mélanges d'asphalte comparés étaient différents.

¹ MERX est un service d'appels d'offres électroniques canadien.

² L'Association offre des services à l'industrie de la construction non résidentielle d'Ottawa. Elle présente les appels d'offres et de l'information à ce sujet sur son site Web.

4. Limites des contrats à fournisseur unique :

Les Services d'infrastructure attribuent chaque année environ 54 millions de dollars en contrats de services professionnels et de services d'experts-conseils qu'ils s'occupent de gérer. En 2013 et en 2014, ils ont attribué un total de 3,33 millions de dollars en contrats de services d'ingénierie à fournisseur unique (soit 3 % des quelque 108 millions de dollars en contrats attribués pendant ces deux ans). Après avoir vérifié la justification de l'utilisation d'un contrat à fournisseur unique donnée par les Services d'infrastructure à la Direction de l'approvisionnement, nous avons conclu que la Ville avait bien appliqué le *Règlement municipal sur les achats*, mais qu'il lui manquait des documents relatifs à la rigueur des évaluations réalisées pour savoir si certains processus d'approvisionnement concernaient des urgences ou dans les cas où un soumissionnaire présélectionné avait été réputé avoir l'expertise nécessaire sans que d'autres fournisseurs potentiels ne soient étudiés ou pris en considération.

5. Santé et sécurité au travail :

Un cadre de gestion a été mis en place pour garantir que le personnel des Services d'infrastructure est sensibilisé à la santé et à la sécurité au travail et reçoit une formation à cet égard. De plus, les Services d'infrastructure :

- ont publié un manuel de santé et de sécurité;
- ont un comité de santé et de sécurité actif;
- ont établi des exigences de formation pour l'ensemble du personnel, en plus de la formation de sensibilisation à la santé et à la sécurité prévue par la loi;
- ont mené un processus d'identification des dangers et d'évaluation des risques (IDER) visant toutes leurs activités et tout leur personnel;
- ont surveillé activement la réussite de la formation par tous leurs employés.

6. Planification de la relève :

La Ville considère que la planification de la relève fait partie de la planification de la main-d'œuvre et centre ses efforts sur les postes de direction et les postes particuliers et très spécialisés. Bien que les Services d'infrastructure aient déterminé les rôles clés et trouvé d'éventuels successeurs, les plans de perfectionnement individuels appuyant les plans de relève ne sont pas consignés uniformément.

Conclusion

Les Services d'infrastructure possèdent les bonnes bases pour assurer : l'exécution des éléments des contrats; l'exercice des droits de la Ville en matière de dommages-intérêts extrajudiciaires prévus au contrat, s'il y a lieu; un processus concurrentiel favorisant des prix contractuels raisonnables; l'utilisation limitée des contrats non concurrentiels, conformément aux règlements municipaux. Il serait possible d'améliorer le niveau de justification fournie par les Services d'infrastructure et les analyses et la consignation des dossiers effectuées par la Direction de l'approvisionnement, ainsi que de favoriser et d'évaluer le caractère raisonnable des demandes de contrat de services d'ingénierie professionnels à fournisseur unique et leur conformité au *Règlement municipal sur les achats*.

Un cadre de gestion a été établi pour assurer la sensibilisation et la formation du personnel sur la santé et la sécurité au travail, et il existe aussi un plan de relève précisant les rôles clés et les éventuels successeurs des Services d'infrastructure. Cependant, les plans de perfectionnement individuels appuyant les plans de relève ne sont pas consignés uniformément.

Recommandations et réponses

À la suite de la vérification ont été formulées les recommandations ci-dessous.

Recommandation n° 1

Que la Ville effectue un examen plus approfondi des prix unitaires de l'asphalte par rapport à des municipalités comparables et à des renseignements de référence pour vérifier si les prix payés par la Ville pour ce matériel sont concurrentiels et les meilleurs.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La direction réalisera un examen des prix unitaires de l'asphalte par rapport à des municipalités comparables d'ici la fin du deuxième trimestre de 2017.

Recommandation n° 2

Que la Ville établisse un processus d'amélioration du niveau de justification fourni par les Services d'infrastructure en ce qui a trait aux demandes de contrats de services d'ingénierie professionnels à fournisseur unique d'une valeur supérieure à 50 000 \$. Elle devrait envisager de mettre à jour les procédures de la Direction de l'approvisionnement pour améliorer les analyses et la consignation des dossiers concernant ce genre de demande.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

La Direction de l'approvisionnement mettra à jour son manuel de procédures pour clarifier l'information que doivent fournir les Services d'infrastructure pour justifier un processus d'achat non concurrentiel dans le cas des contrats de services d'ingénierie professionnels de plus de 50 000 \$, ainsi que la façon de consigner cette information dans le dossier d'approvisionnement. Cette mise à jour s'effectuera d'ici la fin du deuxième trimestre de 2017.

Recommandation n° 3

Que les Ressources humaines établissent un processus global pour surveiller l'exécution des plans de perfectionnement des éventuels successeurs dans des postes clés.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Le Conseil a confié la planification de la relève au directeur municipal, qui examine la question avec l'équipe de la haute direction. Les Ressources humaines, de concert avec cette équipe, élaboreront une nouvelle approche à cet égard, qui consistera notamment à surveiller l'exécution des plans de perfectionnement et les progrès des employés, d'ici le deuxième trimestre de 2017. Les plans de perfectionnement seront exécutés dans le cadre d'un processus révisé du Programme d'amélioration du rendement qui sera mis en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2017.

Entre-temps, le processus actuel se poursuivra, c'est-à-dire que les gestionnaires et les employés demeureront responsables de l'élaboration, du suivi et de l'exécution des plans de perfectionnement individuels, y compris ceux des éventuels successeurs.

Vérification de la planification et de la gestion du changement en lien avec le train léger – Rapport provisoire

Objet

Le présent document est un rapport provisoire sur la vérification de la planification et de la gestion du changement en lien avec le train léger. La vérification porte sur les plans opérationnels et les processus de gestion des risques et du changement adoptés pour la transition qu'opérera la Ville en passant d'un réseau essentiellement composé d'autobus à un réseau combiné d'autobus et de train.

Justification

Le projet de train léger est un volet phare du Plan directeur des transports; il vise à rendre les déplacements en transport en commun dans la ville d'Ottawa plus aisés et plus attrayants pour les résidents et les visiteurs. La phase 1 du réseau de train léger a été baptisée « Ligne de la Confédération ». Ce projet de 2,1 milliards de dollars est en partie financé par les gouvernements provincial et fédéral.

Au moment où a été menée la vérification sur le terrain, en mai et juin 2016, la Ligne de la Confédération était en construction; sa mise en service complète est prévue pour le printemps 2018. La Ville d'Ottawa a retenu les services du Rideau Transit Group (RTG), avec qui elle a signé un partenariat public-privé pour ce projet. Le RTG est un consortium d'entreprises canadiennes et étrangères qui travaille en étroite collaboration avec le Bureau de la mise en œuvre du train léger et le Service de transport en commun de la Ville. À la Ville, c'est le Bureau de la mise en œuvre du train léger qui est responsable du projet et en supervise la planification générale, de la conception à la mise en service de la Ligne de Confédération, en passant par l'ingénierie et la construction. De son côté, le RTG concevra et construira la Ligne de la Confédération, et sera chargé de l'entretenir jusqu'en 2048. OC Transpo exploitera le système de train léger, parallèlement aux réseaux de l'O-Train (Ligne Trillium) et d'autobus.

Bon nombre de systèmes de service à la clientèle et internes feront l'objet de transformations notables pour que la Ville puisse exploiter le nouveau système de train léger. Le succès de cette transition d'un système d'autobus à un réseau combiné d'autobus et de train repose sur l'existence de plans de transition détaillés : une structure de gouvernance permettant de gérer efficacement les risques majeurs associés à la réalisation des objectifs fixés et à la réussite de la transition, et une définition cohérente des principales composantes de l'acceptation du système.

La présente vérification a pour objectif de démontrer au Conseil municipal que ces processus et structures sont en place et qu'ils sont assez efficaces pour assurer la réussite de la transition en 2018. L'équipe de vérification compte un expert en la matière, qui est tout à fait en mesure de comprendre les risques associés à ladite transition. Cet expert possède 40 ans d'expérience dans le domaine de l'exploitation d'autobus et de trains de transport en commun, et a notamment été responsable de l'exploitation et de l'entretien de trois systèmes de train léger en Amérique du Nord.

Constatations

Les constatations préliminaires, présentés ci-dessous, portent sur les conditions de planification et de gestion du changement, depuis la séance d'OC Transpo sur la gestion des risques opérationnels, en 2015, jusqu'à la vérification, en mai et juin 2016.

Pour l'heure, il n'est pas possible de tirer de conclusions par rapport aux objectifs de la vérification, car certaines grandes lignes des plans de transition ne seront développées de manière approfondie qu'à la fin de 2016 et début 2017. Notre expert en la matière a examiné l'échéancier de ces grandes lignes et a jugé qu'il était raisonnable et respectait les normes de l'industrie. Nous mènerons une deuxième phase de vérification sur le terrain pour savoir si ces grandes lignes auront été mises en œuvre comme prévu.

1. Plans de transition de la Ville visant à passer du réseau d'autobus au réseau combiné d'autobus et de train

- a. **Planification** : la vérification a révélé que la planification d'OC Transpo pour le projet Sur la voie 2018, pour son programme visant à ajuster le nouveau système et pour les travaux qui en découlent est solide. OC Transpo a établi les grandes lignes de la planification et les traite de manière à intégrer efficacement la Ligne de la Confédération à son modèle de prestation des services et à respecter la date de mise en service payante. Il a rédigé son plan en s'inspirant et en tirant des leçons de six systèmes de train comparables,

ainsi que d'après les conseils de deux experts du domaine reconnus. Le personnel concerné de la haute direction d'OC Transpo et du Bureau de la mise en œuvre du train léger ainsi que les experts de l'industrie ont également formulé leurs commentaires sur les risques opérationnels associés à la transition.

La direction d'OC Transpo a indiqué que les catégories de risques opérationnels et les mesures à prendre figureront dans son nouveau Programme de gestion de la mise en œuvre du train (PGMOT), qui sera déployé en janvier 2017.

- b. **Plan de communication** : la vérification a révélé que la stratégie de communication proposée par OC Transpo est détaillée et couvre tous les aspects des changements que connaîtront les clients et les autres intervenants à compter de 2018. Cette stratégie propose une approche globale visant à faire connaître aux usagers les avantages du nouveau réseau de transport multimodal et à ainsi rehausser leur niveau de satisfaction.
- c. **Procédure concernant la date de mise en service payante** : la vérification a révélé qu'il existe une structure détaillée et approuvée décrivant le processus par lequel le Bureau de la mise en œuvre du train léger peut demander, au besoin, un report de la date de mise en service payante. En outre, un groupe formé de personnes du RTG, du Bureau de la mise en œuvre du train léger, d'OC Transpo et d'autres intervenants et collaborateurs au cœur du projet a été créé en vue de gérer et de coordonner les grands enjeux auxquels il faudra faire face à la fin du projet.

2. Efficacité de la structure de gouvernance pour cerner et gérer les risques majeurs associés à la réalisation des objectifs fixés et à la réussite de la transition

- a. **Livraison des véhicules** : d'après les observations faites à ce jour, les retards dans la livraison des véhicules ne devraient pas avoir de répercussions sur la transition vers le système intégré de transport en commun rapide par autobus et train. Quoiqu'au départ, des problèmes d'approvisionnement et les exigences de formation du nouveau personnel aient fait prendre au RTG du retard dans son calendrier de production des véhicules, des personnes formées sont intervenues, et la surveillance a été accrue. Le RTG suit maintenant la situation de très près; il a récemment remis, dans le cadre de sa mise à jour mensuelle au Bureau de la mise en œuvre du train léger, en mai 2016, un nouvel échéancier indiquant que la livraison des

derniers véhicules se ferait dans les temps. Il s'est également doté d'un plan d'urgence pour gérer les éventuels retards.

- b. **Centre de formation** : d'après les observations faites à ce jour, l'achat d'un simulateur de train et la construction d'un centre de formation ne devraient pas avoir de répercussions sur le programme de formation des chauffeurs. Une demande de propositions pour le simulateur a été publiée en juin 2016, et OC Transpo a adopté une procédure précise qui réduit les risques de retard associés à la sélection d'un fournisseur de qualité. Le nouveau centre de formation des chauffeurs sera en fait le prolongement d'un bâtiment d'OC Transpo; sa construction s'effectuera en dehors des heures de travail actuelles, et n'aura donc aucune répercussion sur les activités du personnel. L'échéancier de la construction du centre de formation peut paraître serré, mais il reste réaliste compte tenu du travail de recherche et de planification qui a été réalisé en amont. De plus, le chef de la sécurité d'OC Transpo a déjà intégré un nouveau simulateur de train à un autre réseau par le passé, ce qui nous laisse encore plus croire que le projet a toutes les chances de réussir.
- c. **Système de contrôle ferroviaire** : d'après les observations faites à ce jour, les retards dans la mise en fonction du système de commandes basé sur les communications (CBTC) de Thales ne devraient pas avoir de répercussions sur la transition vers le système intégré de transport en commun rapide par autobus et train. C'est la plus récente version du système CBTC qui est utilisée pour le train léger d'Ottawa, et c'est la première fois que ce système est intégré à ce type de véhicule. Il a toutefois déjà fait ses preuves dans d'autres systèmes ailleurs dans le monde. Notre expert en la matière croit qu'une fois que les problèmes d'intégration « normaux » – ceux que rencontre chaque nouveau système ferroviaire – auront été réglés, le système CBTC fonctionnera correctement et offrira le service promis.
- d. **Installation de remisage et d'entretien (IRE) et salle de contrôle** : d'après les observations faites à ce jour, les retards dans la construction de l'IRE et de la salle de contrôle ne devraient pas avoir de répercussions sur la transition vers le système intégré de transport en commun rapide par autobus et train. En date d'avril 2016, la construction de certaines parties de l'IRE et de la salle de contrôle de la gare de triage avait pris trois mois de retard. La direction du Bureau de la mise en œuvre du train léger croit que ce point non résolu entre dans la catégorie des manquements mineurs aux échéances de construction de l'IRE, prévue dans l'entente de projet. Le RTG travaille actuellement six

jours par semaine et espère toujours que la ligne expérimentale sera prête pour l'automne 2016. Par ailleurs, faute d'espace, certains volets de la construction de l'IRE ne pourront débuter tant que l'assemblage des véhicules ne sera pas achevé et la place cédée. Par conséquent, ces travaux auront lieu en 2018.

3. Définition des principales composantes liées à l'acceptation du système

- a. **Définition commune de la période de course d'essai de 12 jours** : dans le cadre de notre travail de planification, réalisé en avril 2016, nous avons remarqué une certaine disparité chez les intervenants dans l'interprétation de ce que désigne la « période de course d'essai de 12 jours ». Nous croyons que cette disparité sera éliminée, car la direction a annoncé que des discussions sur les différents aspects de la course d'essai ont été amorcées en mai 2016, soit suffisamment tôt par rapport à la mise en œuvre de la course d'essai, qui aura lieu en avril 2018.
- b. **Processus de résolution des désaccords relatifs aux manquements mineurs** : la vérification a révélé que l'entente de projet définit clairement le rôle du certificateur indépendant, lequel est requis dans le cas où les intervenants ne parviennent pas à se mettre d'accord pour savoir si une irrégularité du RTG doit être considérée comme un manquement mineur. Dans ces cas-là, c'est le certificateur indépendant qui tranche.
- c. **Clarté du processus de transfert des responsabilités aux étapes cruciales du projet** : le processus de transfert des responsabilités d'une partie à une autre est clair. Il n'y aura qu'un seul transfert à la Ville, à la date de la mise en service payante. Selon notre expert en la matière, cette méthode réduit les risques associés à la complexité. D'ici la fin de 2016, le Bureau de la mise en œuvre du train léger devrait établir un calendrier de clôture qui indique de manière détaillée et exhaustive les éléments à terminer avant l'acceptation.

Conclusion

Notre travail effectué en mai et juin 2016 n'a pas révélé de risques élevés ni de manquements pour la Ville associés à la planification et à la gestion du changement en lien avec le projet de train léger. Dans l'ensemble, nos conclusions provisoires sont que la planification de la transition vers un réseau d'autobus et de train léger est solide et bien gérée, et qu'une structure de gouvernance efficace est en place. Par ailleurs, l'entente de projet prévoit d'importants incitatifs financiers pour que le RTG évite les

retards et respecte la date de mise en service payante, fixée au mois de mai 2018. Comme le projet n'en est qu'à ses débuts, il est encore possible de rattraper le temps perdu si des éléments de l'entente de projet prennent du retard. D'après notre expert en la matière, OC Transpo a pour le moment de l'avance par rapport à la majorité des réseaux ferroviaires qui se dotent d'un nouveau système.

Bien qu'à cette étape du projet, il soit impossible de garantir que la transition vers un réseau combiné de transport en commun rapide par autobus et train léger se déroulera sans encombres, rien de ce que nous avons vu ne nous fait croire qu'il manque des éléments. Cela dit, un certain nombre de questions posées dans le cadre de cette première phase de vérification sur le terrain sont restées sans réponse; nous devrions obtenir des éléments de réponses au moment de la deuxième phase.

Nous serons en mesure de donner un avis définitif lorsque nous aurons effectué les vérifications non résolues recommandées, soit début 2017. La deuxième phase de vérification portera sur des éléments en lien avec la stratégie de communication, les procédures de mise en service payante, la construction des véhicules et des installations, l'intégration du système CBTC de Thales, le calendrier de clôture et le plan de la course d'essai. Ces composantes du projet devraient être terminées entre l'été 2016 et le premier trimestre de l'année 2017.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec les constatations du rapport de vérification provisoire, qui appuient le programme solide et exhaustif mis en place pour gérer le passage à un système de transport en commun multimodal.

Le projet intégré de construction de la Ligne de la Confédération et de planification de la transition au nouveau réseau de transport en commun multimodal est une initiative complexe, qui a continué à progresser depuis la fin de la vérification sur le terrain de mai et juin 2016.

Durant l'examen du service recommandé initialement, l'une des améliorations clés proposées par le Service de transport en commun était l'ajout d'une installation de formation et d'un simulateur pour les opérateurs de train léger. Cette mesure nous permettra d'adopter une approche de la formation des opérateurs à la fine pointe de la technologie, qui comprendra l'utilisation d'un simulateur pour aider les opérateurs à apprendre à opérer le train et à bien comprendre les consignes liés aux droits de passage. Maintenant que la charte de projet et le plan de travail sont prêts, le projet de

l'installation de formation va de l'avant. Le processus d'approvisionnement est terminé, et les travaux de construction de la nouvelle installation et de développement du simulateur progressent bien. Ce dernier devrait d'ailleurs être fonctionnel d'ici le troisième trimestre de 2017.

Soulignons que le remaniement organisationnel a aussi entraîné la formation de la nouvelle Direction générale des transports, qui se compose de Construction de l'O-Train (autrefois le Bureau de la mise en œuvre du train léger) et du Service de transport en commun, tous deux relevant du directeur général des transports. Ce changement a permis de rassembler les équipes de la construction et de l'exploitation, améliorant par le fait même la coordination et l'intégration et facilitant le transfert du projet des responsables de la construction à ceux de l'exploitations.

Vérification du programme ServiceOttawa

Objet

Cette vérification visait à déterminer si le programme ServiceOttawa a permis d'optimiser les ressources de la Ville d'Ottawa (la « Ville »). Ce type de vérification consiste à examiner les opérations sous-jacentes de la Ville pour évaluer tant le rapport coût-efficacité que les améliorations apportées aux services aux résidents. Il est important que les administrations municipales analysent l'optimisation des ressources : cet exercice leur permet en effet de déterminer si leurs programmes et leurs activités sont bien gérés, pour ainsi en accroître l'efficacité.

Justification et objectif

La Ville d'Ottawa avait prévu investir plus de 79 millions de dollars¹ dans le programme ServiceOttawa afin de réaliser des gains d'environ 39 millions de dollars par année – 35 millions de dollars en économies de coûts et 4 millions de dollars en recettes supplémentaires.

Le programme ServiceOttawa se compose de neuf (9) initiatives visant à améliorer les services de la Ville et à générer des économies. L'objectif global de la vérification était de déterminer si le programme a permis à la Ville d'optimiser ses ressources et si ses résultats ont répondu aux attentes en matière d'économies de coûts, de rendement du capital investi et d'amélioration des services.

Le vérificateur général a présenté une première vérification de l'optimisation des ressources du programme ServiceOttawa en 2013. Il avait alors accepté de l'exclure de son plan de 2013, car le programme était toujours en cours, et la réalisation des bénéfices s'inscrivait dans un plan quinquennal.

¹ Total de tous les investissements indiqués dans les analyses de rentabilité.

Contexte et portée

En mai 2009, la Ville a fait appel à un fournisseur de services tiers indépendant pour trouver d'éventuels secteurs où améliorer les services et réaliser des économies. À la suite de l'examen sur quatre (4) mois de ce fournisseur, le Comité de la haute direction a recommandé trois (3) initiatives à mettre en œuvre dans l'ensemble de la Ville et six (6) autres, dans les services, initiatives nécessitant un investissement de 79 millions de dollars sur cinq (5) ans, qui engendrerait des économies annuelles de 39 millions de dollars en coûts de fonctionnement avant la fin de 2014.

Dans le cadre de son examen du programme ServiceOttawa, l'équipe de vérification a consulté diverses sources :

Analyses de rentabilité de l'Initiative sur les économies d'efficience

Le fournisseur tiers avait préparé neuf (9) analyses de rentabilité, soit une (1) pour chaque initiative présentée par le comité directeur. Ces analyses décrivaient notamment le but de l'initiative, les améliorations des services prévues, l'environnement général du moment, les retombées financières, les bénéfices et les investissements nécessaires. Notons que la Ville a préparé des lignes directrices pour l'aider à élaborer et à documenter ses analyses de rentabilité; cependant, elles n'existaient pas au moment où les analyses de cette initiative ont été produites.

Rapports au Conseil

Pendant toute sa durée, le programme ServiceOttawa a fait l'objet de rapports présentés au Conseil par l'entremise du Comité des finances et du développement économique² (CFDE), et plus particulièrement du Sous-comité de la technologie de l'information. Le premier rapport contenant de l'information financière à l'intention d'un comité du Conseil a été présenté le 17 novembre 2009 au Comité des finances et du développement économique. Toutefois, durant la vérification, rien n'a révélé que le Conseil s'est vu remettre des rapports finaux distincts sur les résultats du programme. En théorie, la situation financière globale du programme était présentée dans le rapport annuel de clôture des projets d'immobilisations de la Ville de juin 2016, mais, dans les faits, il était difficile d'y trouver de l'information sur le programme.

² Ce comité se nommait auparavant « Comité de la vérification, du budget et des finances ». Aux fins d'uniformité, son nom actuel, « Comité des finances et du développement économique », est utilisé tout au long du rapport de vérification.

Systeme SAP

L'équipe des Finances de la Ville a fourni aux vérificateurs des renseignements extraits du système SAP entre mars et avril 2016, qui montrent les dépenses totales par initiative.

Rapports de clôture des projets

En janvier 2014, la Ville a approuvé une politique sur la gestion des projets en vue d'assurer la mise en place des systèmes, des processus et des mesures de contrôle favorisant l'atteinte des résultats escomptés, tout en limitant les risques pour les intervenants et les contribuables. Selon cette politique, tous les projets de la Ville doivent faire l'objet d'un rapport de clôture.

Le programme ServiceOttawa n'a pas fait exception à cette règle : neuf (9) rapports de clôture, soit un par initiative, ont été produits. Chaque sous-projet de l'initiative *Amélioration des services axés sur les citoyens* a aussi fait l'objet d'un rapport (total de 37 projets), mais les rapports ne décrivaient pas la situation financière globale de l'initiative. Le rapport de clôture des projets d'immobilisations de 2016 présenté au CFDE le 22 juin 2016, contenait toutefois un poste relatif à l'autorisation de dépenses totales par rapport aux dépenses nettes des initiatives du programme, ainsi que le financement total à retourner à la source.

Les rapports de clôture faisaient état des objectifs, des résultats attendus et du rendement des projets, notamment de leurs bénéfiques (améliorations des services). Ils sont passés par un processus d'approbation officiel, recevant entre autres l'approbation du Comité directeur de ServiceOttawa.

Le tableau ci-dessous présente l'information financière tirée des sources susmentionnées.

Tableau 1 – Sommaire des investissements dans le programme ServiceOttawa et de ses bénéfices

Source	Investissements (en millions de dollars)	Bénéfices (en millions de dollars)	Nombre d'améliorations des services
Analyses de rentabilité (prévisions)	79	39	64
Rapports au Conseil	79	40	S.O. ³
Rapports de clôture des projets	63	26	257 ⁴
Système SAP (données réelles)	73	S.O.	S.O.

Ce tableau montre des écarts dans l'investissement total et les bénéfices, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, entre les sources consultées. Notons aussi qu'au moment de la vérification, il restait des projets en cours dans le cadre des initiatives Amélioration des services axés sur les citoyens et Solutions pour une main-d'œuvre mobile. Le coût total nécessaire pour mener à bien ces projets a été estimé à 2 453 520 \$ (y compris une provision pour imprévus de 237 250 \$) et a été soumis au Comité directeur de ServiceOttawa et approuvé par celui-ci le 15 avril 2015.

L'équipe de vérification a voulu connaître la cause des écarts observés. Elle a conclu ce qui suit :

- La différence entre les coûts des projets du programme ServiceOttawa déclarés dans les rapports de clôture et leurs coûts prévus est principalement attribuable à la baisse des prix des technologies mobiles entre l'étape de la planification et celle de la mise en œuvre.

³ Les rapports au Comité du Conseil ne décrivaient pas en détail les améliorations apportées, mais les ont mises en évidence à divers moments tout au long du programme ServiceOttawa.

⁴ Pour en savoir plus sur les améliorations des services, veuillez consulter le secteur d'intérêt 3 du rapport détaillé.

- Les écarts dans les investissements entre les rapports de clôture des projets et les données du système SAP ont sans doute été causés par des écarts temporaires : les rapports ont été produits avant la réalisation de tous les investissements dans le programme, le paiement des factures et la clôture de tous les projets du point de vue financier.
- La différence entre les bénéfices (p. ex. les économies de coûts) déclarés dans les rapports de clôture par rapport aux analyses de rentabilité et aux rapports au Conseil s'explique par le manque d'information financière dans le rapport de clôture global de l'initiative *Amélioration des services axés sur les citoyens*.

La présence de ces écarts est non négligeable; en effet, l'information relative aux investissements et aux bénéfices du programme ServiceOttawa devrait toujours figurer dans les documents pour permettre aux intervenants et aux contribuables de comprendre parfaitement les résultats et les coûts du programme et de déterminer si les ressources ont été optimisées.

Résumé des observations

L'équipe de vérification est arrivée à quatre constatations positives :

Le Comité directeur de ServiceOttawa a effectué une analyse critique des initiatives proposées.

Le 15 juillet 2009, le Comité directeur a reçu une évaluation mettant en lumière 15 possibilités aux fins d'élaboration des propositions d'économies de coûts. En septembre 2009, le Comité de la haute direction s'est vu proposer 11 de ces initiatives, qui génèreraient des bénéfices nets totaux⁵ de 38,65 millions de dollars⁶ sur cinq ans (de 2010 à 2014), et des bénéfices annuels⁷ de 36,6 millions de dollars avant la fin de 2014, la dernière année du programme ServiceOttawa. Le Comité directeur a remis en question la capacité du *Programme sur les économies d'efficience* à générer les

⁵ Les bénéfices nets sont les bénéfices prévus durant la période de 2010 à 2014, selon le calcul suivant : bénéfices totaux - coût total = bénéfices nets.

⁶ Bénéfices nets totaux proposés au Comité pour la période de 2009 à 2014 :
127 140 000 \$ - 88 490 000 \$ = 38 650 000 \$

⁷ Les bénéfices annuels se composent des économies de coûts et des recettes supplémentaires générées par le programme ServiceOttawa.

bénéfices prévus.

Au bout du compte, le programme ServiceOttawa se composait de neuf (9) initiatives⁸ totalisant 39 millions de dollars en bénéfices annuels, un objectif que la Ville prévoyait atteindre en 2014.

La différence entre les bénéfices annuels originaux et définitifs visés par le programme ServiceOttawa, tels qu'ils ont été présentés au Comité directeur de ServiceOttawa, montre qu'une analyse critique a été effectuée.

Pour en savoir plus sur cette constatation, veuillez consulter le secteur d'intérêt 1 (économies de coûts) du rapport détaillé.

Le programme ServiceOttawa a respecté le budget de 79 millions de dollars.

L'équipe de vérification a examiné les rapports de clôture pour connaître les coûts déclarés des projets, et les comparer ensuite aux coûts enregistrés dans le système financier de la Ville, le système SAP. Elle a ainsi constaté que les coûts réels du programme ServiceOttawa semblaient inférieurs au budget : selon le système SAP, les coûts des neuf (9) projets totalisaient 73 millions de dollars.

Pour en savoir plus sur cette constatation, veuillez consulter le secteur d'intérêt 2 (rendement du capital investi) du rapport détaillé.

Tous les projets de l'initiative *Amélioration des services axés sur les citoyens* concordaient avec l'analyse de rentabilité du programme ServiceOttawa.

L'équipe de vérification a examiné quatre (4) projets de l'initiative Amélioration des services axés sur les citoyens pour vérifier si les améliorations des services prévues concordaient avec l'analyse de rentabilité globale de cette initiative du programme ServiceOttawa.

Elle a conclu que les projets avaient effectivement donné lieu aux améliorations des services prévues dans cette analyse.

Pour en savoir plus sur cette constatation, veuillez consulter le secteur d'intérêt 3 (améliorations des services) du rapport détaillé.

⁸ Les initiatives d'optimisation du système SAP et d'amélioration de l'efficacité de l'entretien du transport en commun proposées à l'origine ont été exclues du programme définitif.

Le programme ServiceOttawa a fait connaître de nouvelles technologies à la Ville pour améliorer les services aux résidents.

La vérification a révélé que, grâce au programme ServiceOttawa, la Ville a adopté de nouvelles technologies pour améliorer les services aux résidents, notamment :

- LAGAN Enterprise, un système de gestion de données à l'appui des services 3-1-1 de la Ville.
- Le système SAP des RH, un système de gestion des ressources organisationnelles servant à simplifier les services des RH à l'interne.
- Un sous-domaine du site Web destiné aux personnes âgées.
- L'application de recherche Google, pour améliorer la fonction de recherche du site Web ottawa.ca.

Pour en savoir plus sur cette constatation, veuillez consulter le secteur d'intérêt 3 (améliorations des services) du rapport détaillé.

L'équipe de vérification a également relevé des points à améliorer dans trois (3) grandes catégories :

- Méthodologie et définitions imprécises;
- Incohérences dans les rapports;
- Planification insuffisante de la gestion du rendement.

1. Méthodologie et définitions imprécises : La Ville n'a pas clairement établi la méthodologie et les définitions, notamment ce qui constitue des économies de coûts, au début du programme ServiceOttawa. Il a donc été difficile d'évaluer l'optimisation des ressources dans le cadre de la vérification.

1.1 Il n'y avait pas assez de données liant les réductions budgétaires des services aux économies de coûts soi-disant réalisées dans le cadre des initiatives du programme ServiceOttawa.

L'équipe de vérification a examiné certaines initiatives du programme pour confirmer les économies de coûts. Elle a constaté qu'il y avait bel et bien eu des réductions budgétaires, mais que les données disponibles étaient insuffisantes pour lier ces réductions aux investissements du programme.

L'équipe a analysé 43 % (15 millions de dollars⁹) des économies de coûts déclarées par le programme. Seuls 26 % de ces économies se rapportent manifestement au programme ServiceOttawa. Cependant, si les réductions budgétaires étaient considérées comme des économies de coûts, cette proportion pourrait s'élever à 100 %.

Par exemple, Services et Travaux publics a déclaré un million de dollars en économies de coûts à la suite du projet Pratiques de gestion, d'exploitation et d'affaires novatrices. Dans le rapport de clôture, le programme ServiceOttawa a énuméré les manières dont le service avait réalisé des économies, p. ex. en réduisant le budget des services professionnels. Bien que cette réduction ait été confirmée, les services n'ont pas pu démontrer qu'elle était attribuable aux investissements du programme.

Pour en savoir plus, veuillez consulter le secteur d'intérêt 1 (économies de coûts) du rapport détaillé.

1.2 Les économies de coûts engendrées par la réduction du nombre d'employés équivalents temps plein (ETP) et les dépenses connexes ne sont pas clairement expliquées.

La Ville a déterminé qu'au total, 283 postes ETP avaient été éliminés par le programme ServiceOttawa. Pour que cela soit considéré comme des économies de coûts, ces postes auraient dû être vacants depuis peu et occasionner des dépenses réelles (p. ex. les salaires et les avantages sociaux). Or, parmi 42 postes éliminés à la Ville :

- 40 % étaient occupés au moment de leur élimination;
- 24 % n'étaient pas occupés au moment de leur élimination, mais l'avaient déjà été;
- 36 % n'avaient jamais été occupés.

L'information fournie sur la réduction du nombre d'ETP dans le contexte du programme ServiceOttawa laisse entendre que ces éliminations de postes sont attribuables aux investissements du programme. Pourtant, l'élimination de postes vacants, y compris de ceux qui n'avaient jamais été pourvus, ne devrait pas être considérée comme une économie de coûts générée par le

⁹ 15 millions de dollars en économies de coûts, sans compter les augmentations enregistrées par les initiatives centrées sur les recettes.

programme. Cette constatation illustre encore davantage l'importance d'établir clairement dès le début d'un programme la méthodologie et les définitions utilisées, y compris ce qui constitue des économies de coûts, comme l'indique le point 1.1 ci-dessus.

De plus, les coûts associés aux éliminations de postes, tels que les indemnités de départ, n'ont pas été pris en compte au sein du programme. Le programme ServiceOttawa étant considéré comme l'élément moteur de ces éliminations, ses coûts auraient aussi dû comprendre toutes les dépenses connexes.

Pour en savoir plus, veuillez consulter le secteur d'intérêt 1 (économies de coûts) du rapport détaillé.

1.3 Rien n'indique que des intervenants clés de la Ville, outre le Comité directeur de ServiceOttawa, ont participé au processus de diligence raisonnable.

Le 15 juillet 2009, le Comité directeur a reçu une évaluation mettant en lumière 15 possibilités aux fins d'élaboration des propositions d'économies de coûts. En septembre 2009, il a reçu 11 propositions d'économies, assorties par la suite d'un objectif de 36,6 millions de dollars en bénéfices annuels à réaliser avant la fin de 2014. Le procès-verbal de la réunion montre que le Comité directeur a remis en question la viabilité des propositions et que les analyses de rentabilité approuvées ont été modifiées à la lumière de celles-ci, mais l'équipe de vérification n'a obtenu aucune preuve d'un processus de validation ou de modification mené entre la présentation des propositions au Comité directeur et l'élaboration des neuf (9) analyses de rentabilité qui ont orienté le programme ServiceOttawa.

Vu l'envergure des investissements du programme, on s'attendrait à ce que la Ville entreprenne un processus de diligence raisonnable et en garde la trace pour démontrer que les données financières clés, y compris les principales hypothèses, ont été validées et approuvées.

Pour en savoir plus, veuillez consulter le secteur d'intérêt 1 (économies de coûts) du rapport détaillé.

1.4 Les analyses de rentabilité présentées au Conseil ne contenaient pas d'information sur le rendement du capital investi.

Pour que la Ville assure une bonne évaluation des possibilités d'investissement, le Conseil aurait dû examiner le rendement du capital investi de toutes les initiatives importantes.

Les analyses de rentabilité contiennent une estimation de la période de rentabilisation, qui constitue une mesure utile des possibilités d'investissement, mais pas d'estimation du rendement du capital investi. Celui-ci permet de déterminer d'autres caractéristiques d'une possibilité d'investissement, par exemple le montant du rendement (économies et recettes supplémentaires) par rapport à celui de l'investissement, les retombées à long terme d'un rendement durable (annuel) et une mesure unique pouvant servir à comparer les possibilités.

Sans ces renseignements sur le rendement du capital investi, le Conseil ne détient pas toute l'information nécessaire à la prise de décisions sur l'allocation des ressources de la Ville.

2. Incohérences dans les rapports : Les rapports sur le programme ServiceOttawa, tant les outils d'information (les rapports de clôture des projets) que les rapports au Conseil (les rapports au Comité des finances et du développement économique), comportaient certaines incohérences, puisqu'ils ne concordaient pas toujours avec les renseignements du système financier de la Ville.

2.1 Les renseignements figurant dans les rapports de clôture des projets ne concordent pas toujours avec ceux du système financier (le système SAP) et ne sont pas toujours étayés.

L'équipe de vérification a analysé l'exactitude des coûts et des bénéfices (économies de coûts et recettes) des projets dans les rapports de clôture. Elle a examiné minutieusement les rapports des trois (3) initiatives du programme ServiceOttawa suivantes : Solutions pour une main-d'œuvre mobile, Optimisation de l'utilisation des installations de loisirs et Commandites et Publicités.

Dans deux (2) cas sur trois (3), les coûts et/ou les recettes ne concordaient pas avec les autres sources :

- Solutions pour une main-d'œuvre mobile : Les coûts déclarés dans le rapport étaient sous-évalués de 89 000 \$ comparativement aux renseignements financiers du système SAP.
- Optimisation de l'utilisation des installations de loisirs : Le rapport faisait état de 100 000 \$ de bénéfices tirés des recettes de la réservation d'installations modernisées (Sportsplex et Jardins Lakeside). La vérification a toutefois montré que les recettes annuelles de ces deux (2) installations avaient diminué en 2014 par rapport à 2010.
- Commandites et Publicités : Les coûts et les recettes déclarés dans le rapport concordaient avec ceux du système financier de la Ville, le système SAP.

Pour en savoir plus, veuillez consulter le secteur d'intérêt 2 (rendement du capital investi) du rapport détaillé.

2.2 Les comités du Conseil ont reçu des renseignements incohérents.

Le programme ServiceOttawa a présenté des rapports périodiques au Conseil par l'entremise du Comité des finances et du développement économique (CFDE) et du Sous-comité de la technologie de l'information (SCTI).

- CFDE : L'équipe de vérification a examiné les rapports contenant de l'information financière présentés par le programme en 2011, en 2012 et en 2013. Le CFDE ne semble avoir reçu aucun rapport en ce qui concerne les résultats définitifs du programme en 2014 ou en 2015, y compris la réalisation des bénéfices et des gains d'efficacité prévus, afin que les résultats obtenus soient compatibles avec l'investissement initial approuvé par le Conseil.

Les rapports de 2012 et de 2013 du programme ServiceOttawa au CFDE indiquaient les bénéfices réalisés dans le cadre de chaque initiative. L'équipe de vérification a constaté que, dans un cas (l'initiative Commandites et Publicités), les bénéfices déclarés correspondaient aux bénéfices prévus dans l'analyse de rentabilité approuvée, et non à ceux qui figuraient dans le rapport de clôture du projet et le système financier de la Ville.

- Par exemple, selon le rapport de 2012 au CFDE, les bénéfices de l'initiative Commandites et Publicités s'élevaient à 1,39 million de dollars, comparativement à 773 000 \$ selon les rapports de clôture et les rapports de SAP.

Pour en savoir plus, veuillez consulter le secteur d'intérêt 1 (économies de coûts) du rapport détaillé.

3. Planification insuffisante de la gestion du rendement : Au début du programme ServiceOttawa, les analyses de rentabilité avaient fait ressortir un certain nombre d'améliorations de services qui seraient réalisées une fois les initiatives lancées. Ces améliorations se classent en trois (3) catégories :

- **Service à la clientèle amélioré :** Améliorations directement liées à la plus grande satisfaction de la clientèle, par exemple une meilleure qualité des interactions téléphoniques avec les résidents qui composent le 3-1-1.
- **Meilleur accès à l'information :** Améliorations directement liées à la capacité accrue des résidents d'obtenir de l'information, par exemple les mises à niveau du site Web ottawa.ca.
- **Améliorations opérationnelles :** Améliorations directement liées aux opérations de la Ville, par exemple un raccourcissement du cycle de recrutement grâce aux outils de libre-service pour les gestionnaires (MSS).

3.1 Les analyses de rentabilité du programme ServiceOttawa ne contenaient pas de point de référence permettant de confirmer les améliorations des services.

L'équipe de vérification a voulu savoir si les projets examinés devaient comporter un point de référence permettant de confirmer l'amélioration d'un service. Ce point de référence représente le fonctionnement normal du service avant toute amélioration. Les principaux intervenants peuvent s'en servir comme élément de comparaison pour savoir si une amélioration a été apportée ou non.

Par exemple, si un investissement vise à simplifier l'inscription en ligne à toutes les activités et à tous les cours de la Ville destinés aux personnes âgées, et que le résultat attendu est une migration de 10 % des inscriptions vers les services en ligne, des points de référence relatifs au nombre de personnes qui s'inscrivent et aux méthodes d'inscription sont requis pour évaluer les retombées de l'investissement. En l'absence de ces

renseignements, la Ville ne peut savoir si le service a réellement été amélioré.

La vérification a révélé que cinquante (50) des cinquante-six (56) améliorations examinées nécessitaient un point de référence. De ce nombre, trente (30) n'en comportaient pas, de sorte que l'équipe de vérification n'a pu tirer de conclusion sur l'amélioration du service et l'optimisation des ressources.

Quant aux vingt-six (26) autres cas examinés, le programme ServiceOttawa a pu fournir des documents démontrant que dix-neuf (19) améliorations (73 %) avaient été apportées et que les initiatives en question avaient donc permis une optimisation des ressources. Les sept (7) améliorations restantes (27 %) étaient aussi considérées comme réalisées, ce que l'équipe de vérification a toutefois infirmé.

Pour en savoir plus, veuillez consulter le secteur d'intérêt 3 (améliorations des services) du rapport détaillé.

Conclusion

Dans l'ensemble, le programme ServiceOttawa a implanté de nouvelles technologies, dont certaines ont eu un effet positif mesurable sur la Ville. Néanmoins, outre les nombreuses réussites du programme, les vérificateurs ont aussi relevé des points à améliorer qui pourraient s'appliquer aux futurs programmes de la Ville où seront réalisés d'importants investissements aux fins d'optimisation des ressources. En voici quelques exemples :

- Le programme ServiceOttawa a bel et bien permis à la Ville d'optimiser ses ressources, mais dans une moindre mesure que prévu. Cette constatation découle d'un manque de données probantes liant les économies de coûts aux investissements du programme, ce qui indique que certains bénéfices observés auraient pu être réalisés sans investissement dans le programme (p. ex. l'élimination de postes ETP qui n'avaient jamais été occupés). En l'absence d'une définition claire des bénéfices, l'équipe de vérification n'a pu tirer de conclusion sur l'optimisation réelle des ressources.
- Les rapports au Conseil contenaient des renseignements inexacts et incohérents. Pour évaluer les retombées des programmes et prendre des décisions éclairées sur les investissements, le Conseil doit recevoir des

renseignements exacts et concordants qui indiquent les changements importants d'une période de référence à l'autre.

- Les résultats des projets n'étaient pas toujours mesurés, et bon nombre d'améliorations des services n'étaient pas fondées sur des points de référence. Sans ces renseignements, il était impossible de démontrer clairement les retombées des investissements.

Recommandations et réponses

Les recommandations sont classées dans les mêmes catégories que celles du résumé des observations :

- Méthodologie et définitions imprécises;
- Incohérences dans les rapports;
- Planification insuffisante de la gestion du rendement.

Recommandation n° 1 : Méthodologie et définitions imprécises

Un processus de diligence raisonnable devrait être défini et s'appliquer à toutes les initiatives importantes de la Ville. Dans le cadre de ce processus, il faudrait notamment solliciter les commentaires d'intervenants clés (les directions générales touchées) pour assurer le caractère raisonnable des projections, des hypothèses et des plans de mise en œuvre.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Comme en témoigne le vérificateur, le Comité directeur de ServiceOttawa, composé de 11 membres de l'équipe de la haute direction, a effectué une analyse critique des initiatives proposées dans le cadre du programme ServiceOttawa. En effet, la Ville a retenu en 2009 les services d'IBM, chef de file de l'investissement technologique. IBM a sollicité, dès le début du programme, la participation d'experts en la matière et d'intervenants clés de la Ville afin de mener une analyse de rentabilisation sur les options retenues par le comité directeur pour les économies de coûts et les recettes supplémentaires qu'elles pourraient générer. Le Comité de la haute direction a été invité à un atelier facilité d'un jour, qui s'est tenu le 26 juin 2009. Les résultats de la séance ont été examinés par le comité directeur le 15 juillet, officialisés par le Comité de la haute direction le 23 juillet, et approuvés par le Comité exécutif le 10 août 2009.

Le cadre responsable du programme, le directeur municipal adjoint d'Opérations municipales, a ensuite transmis les résultats définitifs du processus de diligence raisonnable au Conseil, lors du processus budgétaire de 2009, dans le cadre du rapport de novembre 2009 intitulé *Programme sur les économies d'efficience – Renseignements complémentaires aux prévisions budgétaires*, présenté au Comité de la vérification, du budget et des finances (ACS2009-COS-ODP-0016).

En janvier 2014, le Comité exécutif de la Ville a approuvé un nouveau Cadre et une nouvelle Politique sur la gestion des projets afin d'assurer la mise en œuvre commune et cohérente des principes et pratiques de gestion de projet. Le Cadre et la Politique ont été conçus à partir des pratiques exemplaires et des leçons tirées des projets d'envergure, comme le programme ServiceOttawa. Ils comprennent des outils et des ressources pour faciliter davantage le processus de diligence raisonnable, la consultation des intervenants et la participation.

Les directives sur l'analyse de rentabilisation comprises dans le Cadre obligent le personnel à recueillir des commentaires pendant la phase d'élaboration des options. Plus précisément, ces options « devraient être élaborées par des groupes de travail (séances de remue-méninges) composés de cadres supérieurs (apport opérationnel), des intervenants et des clients (apport des utilisateurs) et d'autres spécialistes au besoin (par exemple, apport technique) ». Le Cadre et la Politique constituent la procédure opérationnelle normalisée de la Ville pour la gestion de projet et servent à assurer la bonne participation des intervenants clés dans toutes les initiatives à venir telles que le programme ServiceOttawa.

La direction considère que la mise en œuvre de la présente recommandation est terminée.

Recommandation n° 2 : Méthodologie et définitions imprécises

La Ville, en collaboration avec Finances, devrait définir les économies de coûts et fournir des lignes directrices précisant comment en faire le suivi et les consigner dans le cadre des initiatives concernées.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Le programme ServiceOttawa a impliqué la mise en œuvre de plusieurs solutions d'envergure, transformatives et en lien avec la technologie organisationnelle et les affaires. Le 11 septembre 2009, le Comité exécutif et le Comité de la haute direction ont défini ensemble le terme « économie de coûts » dans le cadre du programme ServiceOttawa. Il s'agit d'une réduction faite au budget de base.

Les économies de coûts ont été définies ainsi en raison :

- de la complexité financière du programme;
- des difficultés associées à la prévision des économies d'efficience en fonction de l'échéancier de mise en œuvre des technologies organisationnelles;
- de la nécessité de faire des réductions au budget de base pour chaque année du programme;
- de la difficulté de transformer des gains de productivité en économies d'ETP.

Cette façon d'aborder les bénéfices et l'échéancier a été présentée au Comité le 17 novembre 2009.

Le programme ServiceOttawa a produit 40,5 millions de dollars en économies continues, conformément au plan présenté au Conseil, ainsi que plus de 260 initiatives d'amélioration du service à la clientèle.

Le Service des finances, membre clé du Comité directeur de ServiceOttawa, s'est chargé de surveiller les réductions au budget de base. Étant donné la complexité et la diversité des initiatives municipales, la direction continuera de travailler avec les Finances afin de trouver, au cas par cas, la meilleure façon de faire et la meilleure définition pour les économies de coûts, dont elle assurera le suivi et la consignation.

La direction considère que la mise en œuvre de la présente recommandation est terminée.

Recommandation n° 3 : Incohérences dans les rapports

La Ville devrait établir des lignes directrices et des mesures de contrôle de la qualité pour garantir que les renseignements présentés aux comités de surveillance et au Conseil sont cohérents et cadrent avec les résultats obtenus.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Le programme ServiceOttawa a fait l'objet de plus de rapports au Conseil qu'aucun autre investissement dans les technologies de l'information à la Ville d'Ottawa. Au total, 25 rapports ont été présentés au Conseil et au Comité pendant la durée du programme, y compris :

- des rapports au Sous-comité de la technologie de l'information (SCTI) sur le budget du programme ServiceOttawa, lesquels comprenaient également un bilan financier fondé sur les recettes projetées pour la fin de l'exercice et s'ajoutaient au budget chaque année, de 2011 à 2016, dans le cadre du processus budgétaire annuel de la Ville d'Ottawa;
- une mise à jour de ServiceOttawa présentée chaque année au Comité des finances et du développement économique (CFDE), à titre d'information supplémentaire au processus budgétaire;
- 14 mises à jour sur l'amélioration du service (rapports et présentations) présentées au SCTI;
- des rapports de rapprochement financiers présentés dans le cadre du rapport annuel au CFDE et au Conseil intitulé *Règlement de l'excédent / du déficit des opérations financées par les recettes fiscales et les redevances*.

Aucun rapport n'a été présenté au CFDE pour la dernière année du programme, puisque l'autorisation budgétaire d'immobilisations pour cette année avait été approuvée par le CFDE, comme pour l'année précédente.

Le dernier état financier du programme ServiceOttawa a été présenté au CFDE – conformément aux pratiques municipales relatives aux rapports annuels de clôture des projets d'immobilisations – dans le cadre du rapport du 7 juin 2016 intitulé *Ajustement du budget des immobilisations et cessation de projets soutenus par les impôts fonciers et les redevances* (ACS2016-CMR-FIN-0019).

Le dernier rapport du programme ServiceOttawa a été présenté à l'équipe de la haute direction le 24 novembre 2016.

En réponse à la constatation du vérificateur concernant la nécessité d'adopter des mesures de contrôle de la qualité pour éviter que les recettes projetées du projet de commandites et de publicité soient perçues comme étant des recettes réelles, les Finances préciseront dorénavant dans la section consacrée aux finances des rapports au Comité et au Conseil que, lorsque les recettes sont présentées avant le rapprochement, les chiffres sont fondés sur les recettes projetées pour la fin de l'exercice.

La direction considère que la mise en œuvre de la présente recommandation est terminée.

Recommandation n° 4 : Méthodologie et définitions imprécises

La Ville devrait élaborer une politique précisant les situations où il y a lieu de calculer le rendement du capital investi des projets et de le présenter au Conseil.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

En ce qui a trait au programme ServiceOttawa, la Ville a retenu en 2009 les services d'IBM, chef de file de l'investissement technologique, pour mener des analyses de la rentabilisation à l'intention du Conseil. Ces analyses portaient sur un investissement technologique de taille visant l'amélioration des services et la réduction des coûts. Les analyses de rentabilisation produites par IBM comprenaient les coûts et les bénéfices annuels ainsi qu'un examen complet sur cinq ans des coûts cumulatifs, des bénéfices cumulatifs (éléments pris en compte dans le calcul du rendement du capital investi), des bénéfices nets et de la période de rentabilisation, ainsi que les améliorations prévues aux services, qui ont été présentées au Conseil en novembre 2009.

En janvier 2014, le Comité exécutif de la Ville a approuvé un nouveau Cadre et une nouvelle Politique sur la gestion des projets, lesquels exigent la réalisation d'une analyse de rentabilisation pour chaque projet. Les directives pour la réalisation de cette analyse précisent qu'il est nécessaire de tenir compte du rendement du capital investi (RCI) en étudiant le rapport coût-bénéfice ou la valeur nette actuelle et en dressant un échéancier réfléchi des coûts à engager dans le cadre du projet.

La direction considère que la mise en œuvre de la présente recommandation est terminée.

Recommandation n° 5 : Incohérences dans les rapports

La Ville devrait s'assurer que les documents des projets indiquent avec exactitude les recettes et les dépenses des programmes où des investissements considérables sont réalisés.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

Conformément aux pratiques de la Ville en matière de rapports annuels de clôture des projets d'immobilisations, la situation financière globale du programme ServiceOttawa a été présentée dans le rapport *Ajustement du budget des immobilisations et cessation de projets soutenus par les impôts fonciers et les redevances* soumis au Comité des finances et du développement économique le 7 juin 2016 (ACS2016-CMR-FIN-0019). Le rapport final du programme ServiceOttawa, qui comprenait le rapprochement financier final, a été présenté à l'équipe de la haute direction le 24 novembre 2016.

Compte tenu de la complexité du programme ServiceOttawa, le Comité directeur de ServiceOttawa a demandé au personnel de terminer les activités de clôture des projets à la fin de 2014 et au début de 2015, même si la production des livrables finaux était toujours en cours pour certains projets. Par conséquent, les coûts inclus dans les rapports de clôture de projet individuels correspondaient aux coûts au moment de la clôture du projet, et non au moment du rapprochement financier. Le Comité directeur a convenu que le rapprochement final des coûts du programme serait présenté au Comité de la haute direction une fois que le rapport annuel de clôture des projets d'immobilisations serait mis au point par le Service des finances et présenté au Conseil en juin 2016. Cette décision a été prise pour réduire au minimum les coûts des ressources affectées au projet durant le processus de rapprochement financier. Cependant, la direction reconnaît que les documents des projets devraient être produits seulement après que les livrables des projets sont tous terminés, et qu'ils devraient inclure des données financières réelles.

En janvier 2014, le Comité exécutif de la Ville a approuvé un nouveau Cadre et une nouvelle Politique sur la gestion des projets afin de s'assurer que les documents des projets indiquent avec exactitude les recettes et les dépenses des programmes et des projets dans lesquels des investissements considérables sont réalisés.

La direction considère que la mise en œuvre de la présente recommandation est terminée.

Recommandation n° 6 : Planification insuffisante de la gestion du rendement

La Ville devrait envisager d'instaurer un processus ou un plan de mesure du rendement des projets qui comprendrait une évaluation de l'état actuel servant à définir les points de référence à l'appui des résultats attendus.

Réponse de la direction

La direction approuve cette recommandation.

En mars 2013, alors que le programme était à mi-parcours, le cabinet de vérification externe Interis a été embauché pour examiner l'évolution du programme à ce jour et formuler des recommandations sur des pistes d'amélioration. Conformément à l'une des recommandations d'Interis qui consistait à établir des indicateurs pour évaluer le rendement des projets, des indicateurs ont été établis et suivis pour les projets qui étaient toujours en cours.

À la fin du programme ServiceOttawa, celui-ci avait produit 40,5 millions de dollars en économies continues et plus de 260 améliorations du service à la clientèle, lesquelles ont été validées auprès du personnel ou au moyen de technologies.

Au début du programme ServiceOttawa, les systèmes de mesure du rendement de la Ville restreignaient la capacité de la direction à mesurer des bases de référence. Depuis, plus de 30 technologies ont été mises en œuvre, et la Ville a réussi à automatiser de nombreux systèmes dorsaux, ce qui permet aux services de mieux comprendre leur situation actuelle et de quantifier les améliorations.

En janvier 2014, le Comité exécutif de la Ville a approuvé un nouveau Cadre et une nouvelle Politique sur la gestion des projets qui exigent que le personnel formule des objectifs bien définis. Les points de référence des projets sont définis dans l'analyse de rentabilisation et la charte de projet, et redéfinis dans le plan de gestion de projet. Les mesures du rendement des projets sont suivies et présentées dans les rapports d'étape (en cours de projet) et les rapports de clôture de projet (à la fin du projet).

La direction considère que la mise en œuvre de la présente recommandation est terminée.

Plans de vérification annuels

Méthodologie

La méthode appliquée pour élaborer les plans de vérification comprend les étapes clés suivantes :

- réunions avec les membres du Conseil et la haute direction;
- évaluation des risques de l'univers de vérification;
- examen de la documentation budgétaire;
- examen des vérifications précédentes de la Ville;
- examen de plans de vérification d'autres municipalités;
- rétroaction du personnel du Bureau du vérificateur général;
- réunions avec les vérificateurs externes et examen des lettres de recommandations;
- évaluation des programmes et services au moyen des critères de sélection et d'une analyse des risques.

On a fait appel à plusieurs critères de sélection précis pour sélectionner les projets éventuels et les vérifications décrites dans le plan, y compris :

- les programmes ou services ayant un impact direct sur les citoyens;
- le risque ou les répercussions de l'interruption de ces programmes ou services sur la sécurité publique, la commodité, la situation financière;
- les discussions tenues avec le Conseil et la haute direction;
- la taille du budget (y compris celle de l'effectif);
- la date de la dernière vérification;
- les rapports signalés à la Ligne directe fraude et abus.

Annexe A – Règlement 2013-375 et Règlement 2015-11

(Disponible en anglais seulement)

Appendix A – By-law No. 2013-375 and No. 2015-11

A by-law of the City of Ottawa to establish the position and duties of Auditor General of the City of Ottawa, including statutory powers, and to repeal By-law No. 2009-323.

The Council of the City of Ottawa enacts as follows:

DEFINITIONS

1. In this by-law, “Auditor General” means the Auditor General of the City of Ottawa.

ESTABLISHMENT OF THE POSITION OF AUDITOR GENERAL

2. The position of Auditor General for the City of Ottawa is hereby established for the purposes of Part V.1 of the Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c.25, as amended, with the statutory duties and functions as set out in Part V.1 of the Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c.25, as amended, and in this by-law.

APPOINTMENT OF AUDITOR GENERAL

3. (1) City Council shall by-by-law appoint a person to the position of Auditor General for a non-renewable term to be determined by Council, and shall specify the terms and conditions of such appointment.

(2) The current Auditor General of the City of Ottawa is appointed as the Auditor General of the City of Ottawa for a fixed term of seven (7) years, which shall commence on December 15, 2013, and shall continue until December 31, 2020, unless terminated earlier by Council.

(3) The appointment of a person to the position of Auditor General may be made, suspended or revoked only by a two-thirds majority vote of all members of City Council.

(4) The Auditor General must be designated in Ontario as a chartered accountant, a certified general accountant, or a certified management accountant.

ACCOUNTABILITY

- 4. The Auditor General is independent of the City administration.**
- 5. The Auditor General shall report to City Council, or to a Committee of Council as may be directed by City Council.**

RESPONSIBILITIES

AUDITS

6. (1) Subject to and in accordance with the provisions of this By-law, the Auditor General shall be responsible for assisting City Council in holding itself and its administrators accountable for the quality of stewardship over public funds and for the achievement of value for money in municipal operations.

(2) Despite subsection (1), the responsibilities of the Auditor General shall not include the matters described in clauses 296(1)(a) and (b) of the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c.25, as amended.

(3) The Auditor General shall be responsible for carrying out financial (excluding attest), compliance, and performance audits of:

- (a) all programs, activities and functions of all City departments and agencies, and of the offices of the Mayor and Members of Council;**
- (b) local boards of the City as defined in Part V.1 of the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c.25, as amended, and as may be further prescribed in Schedule “A” to this by-law;**
- (c) municipally-controlled corporations as defined in the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c.25, as amended, and as may be further prescribed in Schedule “B” to this by-law;**
- (d) grant recipients as defined in Part V.1 of the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c.25, as amended; and,**
- (e) any other agencies, boards, commissions and corporations as Council may from time to time create or identify.**

(4) At the request of Council or a board of directors, the Auditor General may conduct financial (excluding attest), compliance and performance audits of autonomous organizations that have an agreement with the City that contains provisions for an audit by the City.

(5) The audit work plan shall be approved by Council. Approved audits shall be conducted at such time and to the extent that the Auditor General considers appropriate, and the Auditor General shall establish such protocols and procedures that are necessary for the conduct of such audits, consistent with the *City of Ottawa Audit Standards* (modified from the Standards for the Professional Practice of Auditing), as approved by Council on June 13, 2012.

(6) The Auditor General shall not call into question or review the merits of the policies and objectives of Council.

INVESTIGATIONS OF FRAUD, MISAPPROPRIATION AND OTHER SIMILAR IRREGULARITIES

7. The Auditor General shall be responsible for the administration of the Fraud and Waste Hotline relating to any suspected acts of fraud, theft, misappropriation or other similar irregularity in accordance with the Corporate Policy on Fraud and Other Similar Irregularities as approved by City Council, and the Auditor General shall establish such protocols and procedures that are necessary for the conduct of such investigations.

DUTY TO FURNISH INFORMATION

8. In accordance with subsection 223.20(1) of the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c.25, as amended, the City, the local boards referred to in Schedule “A”, the municipally-controlled corporations referred to in Schedule “B”, and the grant recipients shall give the Auditor General such information regarding their powers, duties, activities, organization financial transaction and methods of business as the Auditor General believes to be necessary to conduct his or her duties under this by-law.

ACCESS TO INFORMATION

9. In accordance with subsection 223.20(2) of the *Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c.25*, as amended, the Auditor General is entitled to have free access to all books, accounts, financial records, electronic data processing records, reports, files and all other papers, things, or property belonging to, or used by the City, a local board referred to in Schedule “A”, a municipally-controlled corporation referred to in Schedule “B”, or a grant-recipient, as the case may be, that the Auditor General believes to be necessary to perform his or her duties under this by-law.

NO WAIVER OF PRIVILEGE

10. A disclosure to the Auditor General under Sections 8 or 9 does not constitute a waiver of solicitor-client privilege, litigation privilege, or settlement privilege.

ANNUAL AUDIT PLAN

11. (1) In each year subsequent to the year of appointment, the Auditor General shall submit an annual audit plan for the next following year to City Council for information by December 31st of each year.
- (2) The Auditor General may, at his or her discretion, prepare a longer term audit plan for submission to City Council.
- (3) No deletions or amendments to the annual audit plan shall be made except by the Auditor General.
- (4) Despite subsection (3), the Auditor General may, if requested by City Council or a board of directors, audit and report on additional matters.

REPORTING

12. (1) No later than December 31st of the next year following the tabling of the audit plan prescribed in subsection 11(1), the Auditor General shall provide to City Council a Notice of Tabling of the Annual Report.

(2) The Auditor General may, as directed by Council or at his or her discretion, report on a more frequent basis to City Council or any Committee thereof.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

13. (1) The Auditor General is authorized to establish an Office of the Auditor General including a managerial hierarchy and administrative policies and procedures.

(2) The Auditor General is authorized to appoint, promote, demote, suspend and dismiss, subject to any applicable personnel policies adopted by Council, all employees of the Office of the Auditor General.

(3) The Auditor General is authorized to review the performance of personnel within the Office of the Auditor General subject to any personnel policies applicable to the employees of the City.

(4) The Auditor General is authorized to retain the services of any individual or corporation for the purposes related to the operation of the Office of the Auditor General and to execute all agreements and contracts required for the provision of such services subject to the provisions of the City's Purchasing By-law.

ANNUAL BUDGET

14. (1) The annual budget of the Office of the Auditor General shall be in accordance with the budget strategy for the Term of Council.

(2) Requests by City Council or a board of directors pursuant to subsection 11(4) shall be subject to the provision of appropriate funding.

DUTY OF CONFIDENTIALITY

15. The Auditor General and any person acting under his or her instructions shall be subject to the duty of confidentiality provided in Section 223.22 of the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c.25, as amended.

IMMUNITY FROM TESTIMONY

- 16. Neither the Auditor General nor any person acting under the instructions of the Auditor General is a competent or compellable witness in a civil proceeding in connection with anything done under Part V.1 of the *Municipal Act, 2001*, S.O. 2001, c.25, as amended, or of this by-law.**

REPEAL

- 17. By-law Number 2009-323 of the City of Ottawa entitled “A by-law of the City of Ottawa to establish the position and duties of the Auditor General of the City of Ottawa and to repeal By-law No. 2005-84”, as amended, is repealed.**

ENACTED and PASSED this 11th day of December, 2013.

CITY CLERK

MAYOR

SCHEDULE “A”

Local Boards

City of Ottawa Superannuation Fund
Cumberland Village Heritage Museum Board
Nepean Museum Board
Ottawa Municipal Campsite Authority
Pineview Municipal Golf Club Board of Management
CARP Airport Authority (formerly the West Carleton Airport Authority)
Crime Prevention Ottawa
Property Standards Committee
Bank Street B.I.A.
Barrhaven BIA
Byward Market
B.I.A.Carp Village B.I.A.
Glebe B.I.A.
Heart of Orleans B.I.A.
Manotick B.I.A.
Preston Street B.I.A.
Downtown Rideau Improvement Area B.I.A.
Somerset Chinatown B.I.A.
Somerset Village B.I.A.
Sparks Street Mall Authority / Sparks Street Mall B.I.A.
Vanier B.I.A.
Wellington West B.I.A.
Westboro B.I.A.

SCHEDULE “B”

Municipally-Controlled Corporations

1. **Hydro Ottawa Holding Inc./Société de Portefeuille d’Hydro Ottawa Inc.**
2. **Ottawa Community Housing Corporate/La Société de Logement Communautaire d’Ottawa**

BY-LAW NO. 2013 - 375

-0-

A by-law of the City of Ottawa to establish the position and duties of Auditor General of the City of Ottawa, including statutory powers, and to repeal By-law No. 2009-323.

-0-

Enacted by City Council at its meeting of December 11, 2013.

-0-

LEGAL SERVICES

VB: G04-01-STAT AG

COUNCIL AUTHORITY:

City Council – October 23, 2013 Motion 63/3

BY-LAW NO. 2015-11

A by-law of the City of Ottawa to amend by-law No. 2013-375 of the City of Ottawa to establish the position and duties of the Auditor General of the City of Ottawa, including statutory powers.

The Council of the City of Ottawa enacts as follows:

- Subsection 3(4) of By-law No. 2013-375 entitled “A by-law of the city of Ottawa to establish the position and duties of Auditor General of the City of Ottawa, including statutory powers, and to repeal By-law No. 2009-323” is repealed and the following subsection (4) is substituted in its place:

The Auditor General must be designated in Ontario as a chartered professional accountant (formerly known as chartered accountant, a certified general accountant, or a certified management accountant).

- Subsection 12(1) of said By-law No. 2013-375 is repealed and the following subsection (1) is substituted in its place:

No later than December 31st of the next year following the tabling of the audit plan prescribed in subsection 11(1), the Auditor General shall provide to City Council a Notice of Tabling of the Annual Report, except in an election year when timelines for the Auditor General’s Annual Report will be determined by the Auditor General, in consultation with the Mayor and the Chair of the Audit Committee, and may be tabled after December 31st of the next year following the tabling of the audit plan.

ENACTED AND PASSED this 28th day of January 2015.

CITY CLERK

MAYOR

BY-LAW NO. 2015- 11

-0-

A by-law of the City of Ottawa to amend By-law No. 2130375 of the City of Ottawa to establish the position and duties of the Auditor General of the City of Ottawa, including statutory powers.

-0-

Enacted by City Council at its meeting of January 28, 2015

-0-

LEGAL SERVICES

G04-01 STAT AG

Council Authority:

City Council December 3, 2014

Agenda Item 1&

Delegation of Authority By-law

(2014-435), Schedule “A”, s.63