

1999-610

**Vérification de l'approbation des projets
et des contrats de construction**

Rapport final

Approbation par le Comité de vérification et d'examen:

2000-05-09



Public Works and
Government Services
Canada

Audit and Review

Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Vérification et Examen

Canada

Table des matière

Résumé	1
1 Introduction	5
1.1 Autorisation pour le projet	5
1.2 Objectif	5
1.3 Portée	5
1.4 Contexte	6
2 Résultats de la phase d'étude préliminaire	7
2.1 Travaux effectués	7
2.2 Profil de l'entité	8
2.2.1 Rôles et responsabilités de l'organisation	8
2.2.2 Prestation de services et processus opérationnel	11
2.2.3 Projets de construction de niveau 1 de TPSGC	15
2.3 Constatations provisoires	15
2.3.1 Approbation des projets	15
2.3.2 Approbation des contrats de construction et des modifications	17
2.3.3 Contrôle des dépenses relatives aux projets	18
2.4 Recommandations	19
Annexe A -- Liste des personnes interrogées	21
Annexe B -- Processus d'approbation des grands projets de construction -- Sommaire	22
Annexe C -- Processus d'approbation des contrats et des modifications -- Sommaire	24

Résumé

Autorisation pour le projet

La présente vérification était incluse dans le Plan de vérification et d'examen 1999-2000 qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE).

Objectif

L'objectif de cette vérification était de déterminer dans quelle mesure les processus actuels d'approbation des projets et des contrats de construction (défini dans le Guide des approvisionnements) respectaient les exigences établies dans le Manuel du Conseil du Trésor -- Plan d'investissement, projets et acquisition et dans le Manuel du Conseil du Trésor -- Marchés, et qu'ils respectaient les règlements du gouvernement, la délégation des pouvoirs à l'interne et autres politiques et procédures pertinentes du Ministère.

Portée

La vérification a porté sur les projets de construction gérés par la Direction générale des services immobiliers (DGSI) et sur les contrats connexes. Les champs d'enquête de la phase d'étude préliminaire étaient les suivants :

1. Approbation des projets;
2. Approbation des contrats et des modifications;
3. Mesures de contrôle adoptées pour veiller à ce que les dépenses relatives aux projets ne dépassent pas le montant approuvé.

L'étude préliminaire était axée sur les projets de grande valeur du Secteur de la capitale nationale. La Cité parlementaire était exclue de l'examen, ainsi que les contrats de location, les contrats avec option d'achat et les projets de construction connexes.

Principales constatations

Approbation des projets

Les processus et les méthodes de la DGSI qui régissent l'approbation des projets de construction sont conformes aux pouvoirs établis conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor et du Ministère ainsi qu'à la délégation des pouvoirs à l'interne.

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

Un échantillon de grands projets a été sélectionné à partir des dossiers du Conseil de gestion des investissements (CGI) de la DGSJ et à l'aide du Système de gestion de projets et des activités (SGPA). Ces projets ont été tirés de documents précisant que les projets avaient été approuvés conformément à la limite des pouvoirs délégués.

Dans le cas de l'échantillon de projets choisis à l'aide du SGPA, nous avons eu beaucoup de difficulté à trouver et à consulter les documents d'approbation. La DGSJ n'a pas de règle standard et logique pour numéroter ses projets et leur attribuer un titre, pour qu'il soit facile de retracer des données précises sur les projets inclus dans le SGPA qui viennent étayer l'approbation des projets. Le SGPA facilite la création de dossiers selon une structure hiérarchique où le niveau 1 est attribué aux projets « principaux » et les niveaux 2, 3, etc. aux projets « secondaires » qui découlent des projets principaux. Cependant, en pratique, un gestionnaire de projet peut créer plusieurs dossiers de projets de niveau 1, qui peuvent tous être associés à l'approbation d'un même projet. Il est donc très difficile de rassembler et d'assortir tous les documents prouvant que les projets consignés dans le SGPA ont été approuvés.

En plus de nuire à la capacité de la DGSJ de mettre en évidence l'approbation pertinente des projets en cours ou achevés, les méthodes actuelles qui sont utilisées pour repérer les projets ont une incidence sur le contrôle des dépenses, car elles nuisent à la récapitulation des coûts et à l'établissement de rapports nécessaires pour étayer le coût total des projets à partir du SGPA.

Approbation des contrats de construction et des modifications

Nous avons constaté que les processus relatifs à l'approbation des contrats de construction et aux ordres de modification (modification) étaient conformes aux exigences du Conseil du Trésor et du Ministère. Ces processus sont documentés et bien compris à la DGSJ et à la Direction générale du service des approvisionnements (DGSB).

Lors de l'étude préliminaire, les contrats de construction et les ordres de modification n'ont pas été examinés afin de déterminer s'ils étaient conformes, mais un grand nombre de contrats de construction importants ont été examinés dans le cadre de la vérification des méthodes de passation des contrats de construction dans la Région de la capitale nationale (1999-642), réalisée simultanément par la Direction générale de la vérification et de l'examen. Cette vérification a révélé qu'il n'y avait aucun problème important en ce qui concerne l'approbation des contrats et des modifications.

D'après les résultats obtenus, les processus relatifs à l'approbation des contrats de construction et aux ordres de modification sont satisfaisants.

Mesures de contrôle des dépenses relatives aux projets

Des contrôles financiers sont exercés sur la valeur de chacun des contrats et des ordres de travaux, les frais budgétisés à l'interne et l'affectation annuelle des fonds pour chacun des projets.

Cependant, aucun système officiel n'est utilisé pour vérifier les dépenses totales au regard du montant total approuvé pour un projet. Les dépenses totales relatives à un projet comprennent la construction, les services professionnels, les salaires et les dépenses autres que les immobilisations, qui sont prévues entre autres pour le fonctionnement, l'entretien et les locaux temporaires loués à court terme. Le montant total approuvé pour un projet, qui peut s'étaler sur plusieurs années, n'est ni consigné dans le Système de gestion financière ni dans le SGPA. La DGSI compte sur le chef et le gestionnaire de projet pour assurer le contrôle et veiller à ce que les dépenses totales relatives au projet ne dépassent pas le montant approuvé à l'aide de systèmes non officiels. Il n'existe aucune obligation de faire le rapprochement entre les données incluses dans ces systèmes informels et les dossiers comptables officiels.

On pourrait mettre en doute la qualité des données de contrôle financier relatives aux projets de construction utilisées par le Ministère ainsi que la qualité des rapports connexes sur les projets, car ils sont établis à partir de dossiers informels pour lesquels aucun rapprochement n'est fait avec les registres comptables officiels.

Dans le même ordre d'idées, on s'interroge sur la capacité de la DGSI et des régions de reproduire d'importantes données financières dans l'éventualité où les dossiers informels tenus par un gestionnaire de projet étaient perdus ou détruits.

Recommandations

Il est recommandé ce qui suit :

1. *que le sous-ministre adjoint de la DGSI mette en oeuvre une règle générale pour l'identification des projets qui permettrait d'établir un lien entre les données pertinentes incluses dans les différents systèmes et documents d'approbation des projets, et qu'il appuie la mise en oeuvre d'un mécanisme efficace de surveillance des coûts et d'établissement de rapports connexes sur le coût total des projets;*
2. *que le sous-ministre adjoint de la DGSI, en collaboration avec le sous-ministre adjoint du Service opérationnel au gouvernement, veille à ce que les systèmes et les dossiers officiels du Ministère soient utilisés pour assurer la surveillance des dépenses totales au regard du montant total approuvé pour les projets;*
3. *que la phase d'examen détaillé, qui a pour objet d'examiner les dossiers contractuels et les dossiers de projets supplémentaires pour vérifier si ceux-ci sont conformes, ne soit pas réalisée pour les raisons suivantes :*
 - i) *il existe des méthodes et des processus satisfaisants qui régissent l'approbation des projets de construction dans le Secteur de la capitale nationale, et qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor et du Ministère ainsi qu'à la délégation des pouvoirs à l'interne;*

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

ii) les processus relatifs à l'approbation des contrats de construction et aux ordres de modification (modification) qui sont en place dans le Secteur de la capitale nationale permettent de veiller à ce que les contrats et les modifications soient approuvés comme il se doit;

iii) la DGSI a besoin de temps pour apporter des améliorations aux mécanismes en place afin de pouvoir vérifier si les dépenses relatives aux projets de construction sont conformes aux montants approuvés.

1 Introduction

1.1 Autorisation pour le projet

La vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction (199-610) a été autorisée dans le cadre du Plan de vérification et d'examen 1999-2000, approuvé par le Comité de vérification et d'examen (CVE) du Ministère.

1.2 Objectif

L'objectif de cette vérification était de déterminer dans quelle mesure les processus actuels d'approbation des projets et des contrats de construction (définis dans le Guide des approvisionnements) respectaient les exigences établies dans le Manuel du Conseil du Trésor -- Plan d'investissement, projets et acquisition et dans le Manuel du Conseil du Trésor -- Marchés, et qu'ils respectaient les règlements du gouvernement, la délégation des pouvoirs à l'interne et les autres politiques et procédures pertinentes du Ministère.

La phase de l'étude préliminaire devait permettre de comprendre les organisations et les activités liées au processus d'approbation des grands projets de construction et des contrats connexes, en plus de cerner les risques et d'en définir l'importance éventuelle. L'étude préliminaire avait également pour objet d'établir la nécessité d'une phase d'examen détaillé et, au besoin, de prélever un échantillon de projets de construction à examiner plus en profondeur, afin d'élaborer les critères de vérification et de définir un plan de travail pour l'examen détaillé.

1.3 Portée

Cette vérification a porté sur les projets de construction gérés par la Direction générale des services immobiliers (DGSI) et sur les contrats connexes attribués dans le cadre de ces projets.

La phase de l'étude préliminaire comportait trois champs d'enquête :

1. **Approbation des projets** : Les processus et les pratiques en vigueur pour demander l'approbation des projets de construction sont-ils adéquats et respectent-ils les exigences relatives aux processus d'approbation qui sont définies dans le Manuel du Conseil du Trésor -- Plan d'investissement, projets et acquisition, les pouvoirs délégués à l'interne et les autres politiques et procédures en vigueur au Ministère?
2. **Approbation des contrats de construction et des modifications** : Existe-t-il des processus et des pratiques adéquats pour faire approuver les contrats et les modifications, et ces processus et pratiques respectent-ils le Manuel du Conseil du Trésor -- Marchés, les règlements du gouvernement à cet égard, les pouvoirs délégués à l'interne et les autres politiques et procédures en vigueur au Ministère?

3. **Contrôle des dépenses dans le cadre des projets :** Exerce-t-on des contrôles adéquats pour s'assurer que les dépenses consacrées aux contrats de construction, aux conventions de services d'architecture et de génie et à tous les autres marchés de services ou les dépenses connexes ne sont pas supérieures au montant total approuvé dans le cadre des projets?

L'étude préliminaire a porté sur les projets de grande valeur du Secteur de la capitale nationale (SCN). La Cité parlementaire était exclue de cet examen, en raison du nombre d'examen récents qui ont eu lieu dans ce secteur. On a également exclu de cet examen les contrats de location, les contrats avec option d'achat et les projets de construction connexes.

1.4 Contexte

Le volume sur le Plan d'investissement du Manuel du Conseil du Trésor précise qu'il faut demander au Conseil du Trésor d'approuver les projets d'immobilisations lorsque le coût total estimatif de ces projets est supérieur aux pouvoirs d'approbation du ministre. Tous les projets soumis pour approbation doivent être justifiés par des documents décrivant correctement l'étendue complète des activités, y compris le cadre de gestion connexe. On doit examiner tous les projets qu'on veut faire approuver pour s'assurer qu'ils apportent des solutions efficaces et efficaces aux besoins opérationnels tels qu'ils sont exprimés dans les priorités définies par le Ministère ou dans le Plan d'immobilisations à long terme.

La Politique du Conseil du Trésor sur les marchés stipule que le ministre doit ultimement rendre compte au Parlement de toutes les activités de passation des marchés. Bien que chaque ministre délègue généralement ses pouvoirs de passation de marchés aux différents échelons du ministère, ces pouvoirs doivent être exercés avec prudence et probité, pour que le ministre responsable agisse, dans la réalité comme dans les apparences, en respectant rigoureusement le Règlement sur les marchés de l'État et les directives du Conseil du Trésor sur l'attribution des marchés. Il est nécessaire de fixer des limites pour ce qui est des sommes à engager; au-delà de ces limites, il faut demander l'autorisation du Conseil du Trésor, selon le principe voulant qu'à un certain niveau d'importance ou de complexité, il est nécessaire de faire appel au jugement collectif des ministres pour prendre la décision de passer un marché.

2 Résultats de la phase d'étude préliminaire

2.1 Travaux effectués

La phase d'étude préliminaire comprenait un examen des politiques et des procédures essentielles régissant l'approbation des projets et des contrats de construction, de même que l'établissement des modifications de contrats. On a consulté les documents sur les pouvoirs délégués de TPSGC. On a également consulté le Manuel du Conseil du Trésor -- Plan d'investissement, projets et acquisition, le Manuel du Conseil du Trésor -- Marchés et le Règlement sur les marchés de l'État. On a examiné la documentation de la DGSI décrivant les pratiques de gestion des projets ainsi que le cadre de contrôle général pour les projets de construction.

Pendant cette phase des travaux, on a effectué une vingtaine d'entrevues formelles avec des membres du personnel clé de la DGSI, de la Direction générale du service des approvisionnements (DGSA), des régions et du Secteur des finances, ainsi que de la Direction générale du service opérationnel au gouvernement. La liste des employés qui ont participé à ces entrevues est jointe à l'annexe A.

Afin de connaître le nombre de grands projets de construction qu'on a recommandé au Conseil de gestion des investissements (CGI) de la DGSI et (ou) au Conseil du Trésor d'approuver au cours des trois dernières années, on s'est procuré, auprès de la Direction des services de propriétaire-investisseur de la DGSI, le registre des procès-verbaux du CGI. Pour établir des comparaisons et connaître les projets de construction en cours et achevés qui ont ou qui sont gérés par la DGSI au cours de la même période, on a produit trois listes des projets de construction de niveau 1 à partir du Système de gestion de projets et des activités (SGPA). Le SGPA permet de créer des notices de données sur les projets à l'aide d'une structure hiérarchique comportant un indicateur de « niveau 1 », s'il s'agit d'un projet « principal » et de niveau 2 ou 3, s'il s'agit de projets secondaires.

La première liste produite à partir du SGPA comprenait les projets de construction se rapportant à des immeubles dont TPSGC est le gardien et dont le financement prévu s'élevait à plus de cinq millions de dollars. Ces projets sont financés en puisant aux crédits de TPSGC. La deuxième liste comprenait les projets de construction de niveau 1 administrés pour les autres ministères et dont le financement prévu était supérieur à cinq millions de dollars. Ces projets sont financés à même les recettes perçues auprès des autres ministères. On a produit une troisième liste pour tous les projets de construction de niveau 1, sans égard au montant du financement, dans les cas où TPSGC est le gardien des immeubles.

On a prélevé un échantillon de projets dont le financement était supérieur à cinq millions de dollars dans les listes du SGPA et dans le registre des procès-verbaux du CGI. On a interviewé les gestionnaires de projet compétents pour comprendre les projets et les processus en cause. On a effectué une recherche de documents pertinents pour l'approbation des projets avec le concours du personnel des unités de service à la clientèle (USC). Il a fallu consulter massivement les

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

gestionnaires de projet, les employés des USC et les membres du personnel des Services de propriétaire-investisseur pour réunir les projets connexes de niveau 1 enregistrés dans le SGPA et pour retracer les documents d'approbation à l'appui de ces projets, les procès-verbaux du CGI et l'information sur les projets d'immobilisations déclarée dans les budgets de dépenses principaux.

On a réuni et examiné des renseignements financiers provenant de différentes sources pour connaître les mécanismes en place afin de contrôler l'ensemble des dépenses consacrées à ces projets et les montants approuvés.

Pendant l'examen des projets réalisés auprès des autres ministères qui ont été choisis, on a constaté que l'approbation des projets de construction relève de la compétence de chacun des autres ministères. Parce que TPSGC n'est pas responsable de l'approbation de ces projets, l'étude préliminaire ne visait pas ni à obtenir ni à examiner les documents d'approbation portant sur les projets réalisés pour les autres ministères.

On a examiné les pouvoirs délégués pour les contrats, le Guide des approvisionnements, ainsi que les politiques pertinentes et les documents sur les procédures et sur les ordres de modification pour comprendre les processus d'approbation et de modification des contrats. En outre, on a interviewé, avec certains gestionnaires de projet, des membres du personnel clé en poste à la Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI) de la DGSA et au bureau responsable des ordres de modification de la DGSI.

Dans le cadre de la vérification parallèle qui a porté sur les méthodes d'attribution des marchés de construction dans la Région de la capitale nationale (1999-642), et qui a également consisté à examiner l'étendue des processus d'approbation et de modification des contrats, on a étudié dans les détails huit grands contrats de construction provenant du SCN. Sur la foi des résultats de ce travail, on n'a pas examiné, au cours de cette étude préliminaire, de contrats de construction et de modifications de contrats particuliers.

2.2 Profil de l'entité

2.2.1 Rôle et responsabilités de l'organisation

Il existe une distinction claire entre les responsabilités liées à l'approbation des projets et des contrats de construction. La DGSI est responsable du processus d'approbation des projets de construction se rapportant à des biens immobiliers dont TPSGC assure la garde. Cette fonction consiste notamment à définir, recommander ou obtenir les approbations nécessaires à l'interne et, au besoin, auprès du Conseil du Trésor, en plus de réaliser et de gérer des projets de construction. La DGSA est responsable du processus de passation des marchés, notamment l'approbation et le contrôle de la modification des grands contrats de construction et des autres marchés de services professionnels et de biens se rapportant aux projets de construction.

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

Direction générale des services immobiliers (DGSI) : La DGSI est un organisme matriciel constitué :

- d'Unités de service à la clientèle (USC) : ces unités offrent des services techniques de base aux clients;
- de Centres d'expertise (CE) : ces centres apportent des compétences et des ressources aux USC.

Voici les différentes fonctions des USC et des CE dans le cadre des projets de construction.

Unités de service à la clientèle : Dans le SCN et dans les régions, l'USC est la plaque tournante des relations avec les clients pour les opérations courantes. Selon les besoins et les préférences des clients, on constitue des USC qu'on affecte exclusivement à leurs activités particulières. Dans le SCN, les USC relèvent du directeur exécutif, alors que dans les régions, elles relèvent du directeur général régional compétent.

Centres d'expertise : À titre de CE, les secteurs des Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers (SGLBBI), des Services d'architecture et de génie (SAG) et des services de Gestion d'immeubles et d'installations (GII) sont responsables de l'assurance de la qualité, du développement des activités et du cadre des normes nationales et des niveaux de services pour les quatre grands secteurs d'activité de la DGSI. Lorsqu'il faut harmoniser les priorités des clients avec celles du gouvernement, on s'attend à ce que les CE soient le maître d'oeuvre de l'ensemble des objectifs des programmes de la DGSI.

Chef de projet : Il s'agit de l'agent responsable de l'ensemble des activités de développement et de gestion du projet, en tenant compte, entre autres, du point de vue de la Direction des services de propriétaire-investisseur.

Gestionnaire principal de projet (GPP) : Le GPP donne à l'USC des conseils stratégiques dans le domaine de l'architecture et du génie, et joue généralement le rôle de plaque tournante dans l'ensemble des services professionnels, techniques et de gestion de projets, notamment le génie, l'architecture, ainsi que la planification et l'aménagement intérieur des locaux. Le GPP est responsable de l'assurance de la qualité des projets.

Gestionnaire de projet : Le gestionnaire de projet est l'agent responsable de la réalisation d'une tranche précise d'un projet, par exemple la conception et la construction, notamment la gestion, l'administration et la coordination des activités portant sur cette tranche du projet pendant les phases de la définition et de la mise en oeuvre. Il représente le groupe des services qui intervient au nom de l'USC pendant la phase de mise en oeuvre.

Conseil de gestion des investissements (CGI) : Le CGI donne des conseils au sous-ministre adjoint de la DGSI dans le cadre de tous les projets immobiliers dont la valeur est supérieure au seuil des pouvoirs délégués aux directeurs généraux de TPSGC dans les régions et dans le SCN. Le CGI, présidé par le directeur général des SGLBBI, est constitué des directeurs généraux de la DGSI, du directeur de la Direction des services de propriétaire-investisseur, du directeur des Ressources et Stratégies, du directeur exécutif de la DGSI et d'un conseiller financier de la Direction générale du service opérationnel au gouvernement.

Le rôle du CGI en ce qui a trait à l'approbation des projets consiste à :

- examiner tous les projets d'investissement et d'immobilisations dont la valeur est supérieure au seuil des pouvoirs délégués ou les projets que les DGR ou le directeur exécutif veulent éventuellement reporter, et adresser au SMA de la DGSI des recommandations à ce sujet. (À l'heure actuelle, on doit soumettre au CGI les projets de plus de 2,5 millions de dollars.)
- s'assurer que les présentations portant sur l'approbation des projets sont cohérentes et conformes au Plan d'affaires de la DGSI, à sa Stratégie nationale d'investissement, à son Cadre pour la gestion des locaux à bureaux, à sa Stratégie nationale de dessaisissement et à ses objectifs pour ce qui est de l'affectation des budgets et des économies à réaliser.
- approuver les projets avec efficacité et efficacie, en faisant des observations et des suggestions cohérentes et valorisées.

Direction générale du service des approvisionnements (DGSA) : La DGSA est l'organisme responsable des contrats de construction, ainsi que des contrats connexes d'expertise-conseil en architecture et en génie. Elle exerce ses pouvoirs pour les contrats de construction dont la valeur est supérieure aux pouvoirs délégués à la DGSI, soit 25 000 \$.

Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI) : La DAMI est l'organisme de la DGSA responsable des contrats de construction et des marchés connexes.

Régions de TPSGC : Chaque région de TPSGC offre, dans le domaine de la gestion des projets et de l'attribution des marchés de construction, des services comparables au modèle du SCN; toutefois, dans les régions, la DGSI et la DGSA relèvent du même directeur général régional. Dans chaque région, les USC et les CE travaillent en collaboration avec les spécialistes des contrats (souvent désignés par le terme « Services d'attribution des marchés immobiliers »), pour fournir des services de gestion de projets et de contrats de construction. Chaque région est dotée d'un Conseil régional de gestion des investissements (CRGI), qui exerce essentiellement les mêmes fonctions que le CGI. Le CRGI examine tous les projets régionaux dont la valeur est comprise entre un million et 2,5 millions de dollars.

2.2.2 Prestation de services et processus opérationnel

Approbation des projets

Les processus d'approbation des projets sont décrits dans le manuel des Pratiques courantes de la gestion des projets de la DGSI, sous la rubrique du Système de réalisation de projets (SRP). Le SRP est un système générique qui s'applique à tous les projets immobiliers, soit aussi bien ceux qui sont financés par le Ministère que ceux qui sont réalisés pour le compte d'autres clients. La planification, la définition, la mise en oeuvre, la mise en service, l'exploitation et l'évaluation constituent les différentes phases du SRP. L'annexe B ci-joint comprend un sommaire qui illustre ce processus.

Voici le processus d'approbation des grands projets de construction selon le modèle du SCN :

- Le processus de lancement et d'approbation des projets tient compte des plans d'immobilisations à long et à court terme et des besoins des clients. Ce processus nécessite l'intervention de plusieurs organismes de la DGSI. À partir du Rapport annuel sur l'état des immeubles, produit par le Secteur de la gestion des immeubles et des installations, on établit un Plan de gestion des biens (quinquennal) et un Plan de gestion immobilière (annuel). L'Énoncé des besoins du locataire (EBL) et la Stratégie de gestion de la demande des clients en matière de locaux (SGDLC) sont enregistrés dans le Système de demande de locaux des locataires (SDLL). Grâce à ces plans, on peut élaborer le Rapport d'analyse des investissements (RAI) pour chaque projet proposé par l'USC responsable, en collaboration avec les représentants des centres d'expertise;
- On soumet le RAI ou l'analyse de rentabilisation au responsable compétent, pour l'approbation des projets. Le RAI fait état de la solution optimale et définit le projet dans les détails, en établissant un budget, en fixant une date d'achèvement et en instituant un cadre organisationnel pour la réalisation des travaux et pour tous les contrôles à exercer;
- Selon le financement requis pour le projet, on doit demander l'approbation à l'échelon régional ou du SCN, ou encore s'adresser au CGI. À chaque échelon, on examine les projets proposés dans le cadre de comités assurant une vaste représentation;
- On demande normalement l'approbation préliminaire des projets (APP) lorsque la phase initiale de planification et de définition des projets est terminée et qu'on a amorcé ou qu'on est sur le point de lancer la phase de définition des projets. À cette étape, on demande en fait l'autorisation de réaliser la totalité ou une partie de la phase de définition des projets. La DGSI doit démontrer clairement qu'il existe un besoin qui est lié directement à la réalisation des objectifs dans le cadre des programmes et à l'exercice des responsabilités correspondantes;
- L'APP porte normalement sur :
 - les coûts de la conception, de la documentation et de la surveillance des travaux de construction;

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

- un plan pour les coûts de mise en oeuvre;
- une définition des risques et des prévisions (normalement, d'après des estimations du type C, +/- 15 %);
- la présentation d'un RAI au CGI pour qu'il recommande au SMA de la DGSI tous les projets de plus de 2,5 millions de dollars, y compris les projets régionaux;
- on doit présenter une APP au Conseil du Trésor pour tous les projets de plus de 20 millions de dollars portant sur des immeubles et de 5 millions de dollars pour les autres installations du gouvernement fédéral.
- On doit obtenir l'approbation définitive du projet (ADP) avant de lancer la phase de mise en oeuvre. L'ADP permet d'établir les objectifs financiers et les autres objectifs essentiels qui constituent la base du projet. À cette étape en particulier :
 - on modifie le RAI pour tenir compte des données précises sur la conception et les coûts, et faire en sorte que le RAI soit plus complet et plus exact;
 - on soumet le RAI au CGI pour qu'il fasse une recommandation au SMA de la DGSI;
 - on doit établir une estimation du type B (exacte à +/- 10 %), d'après des critères précis de quantité, de volume et d'emplacement, avec des détails suffisants à l'appui;
 - l'estimation du type B, préparée à la fin des travaux de conception préliminaire, comprend les coûts unitaires calculés d'après les conditions du marché;
 - on doit envoyer une présentation au Conseil du Trésor pour l'approbation définitive de tous les projets de plus de 20 millions de dollars portant sur des immeubles et de plus de 5 millions de dollars pour les autres installations du gouvernement fédéral.

Système de gestion de projets et des activités

Le Système de gestion de projets et des activités (SGPA) est un outil qui a été mis au point par la DGSI et qui doit être utilisé par tous ses employés pour gérer les projets. Le SGPA comprend deux modules principaux :

- le module de Gestion du temps, qui permet de gérer l'utilisation des heures des employés et des sous-traitants dans le cadre des projets;
- le module de Gestion de projets, conçu pour la gestion des projets.

Le SGPA a été conçu pour fournir des renseignements récents et exacts sur les projets, afin d'aider le gestionnaire de projet et le client à prendre des décisions en connaissance de cause. À l'origine, ce système visait à faire un suivi complet et précis des coûts consacrés aux projets dans l'ensemble de la DGSI et à permettre au gestionnaire de projet de mesurer ces coûts par rapport aux recettes et aux budgets des projets.

Approbation des contrats et des modifications

Le Plan d'achat ou (selon la valeur estimative du marché) le document de Planification et approbation préalable des contrats (PAPC) constitue un des éléments essentiels du processus de passation des marchés. La DAMI, qui fait partie de la DGSA produit l'un de ces documents après avoir reçu la demande d'achat de la DGSI. Ces documents comprennent différents renseignements, par exemple la description des besoins, la méthode d'appel d'offres, les modalités de sélection, la base de paiement prévue et les étapes, la valeur estimative du contrat et le montant préapprouvé pour modification anticipée (que nous expliquons ci-après), ainsi que l'analyse des risques correspondants. Le Plan d'achat (ou le document de PAPC) doit être approuvé par le responsable compétent des achats à la DGSA avant le lancement d'un appel d'offres pour les marchés de services de construction, d'architecture et de génie de plus de 50 000 \$.

Grâce au processus de PAPC, l'agent de négociation des contrats peut attribuer des marchés sans avoir à consulter de nouveau le fondé de pouvoirs d'approbation lorsqu'il n'y a pas de changements importants par rapport au formulaire de PAPC approuvé. Si l'attribution du marché donne lieu à un changement important par rapport au plan approuvé à l'origine, on doit faire approuver ce changement conformément aux procédures du secteur ou de la région en cause. S'il n'y a pas de changement important, l'agent de négociation des contrats prépare le contrat à l'intention du fondé de signature compétent.

Pour ce qui est des marchés qui ne sont pas préapprouvés dans le cadre du processus de PAPC (soit ceux pour lesquels on a préparé un Plan d'achat en bonne et due forme), on doit établir une demande de contrat pour autoriser la passation d'un marché avant de passer le contrat. La Demande de contrat renferme une description exacte des clauses et des conditions à approuver et tient compte des données reproduites dans les dossiers pertinents. On soumet cette demande pour examen et approbation conformément à la politique du Ministère et aux niveaux de pouvoirs délégués.

Le Formulaire de renseignements sur l'approvisionnement (FRA) est un autre document clé qu'on transmet au cabinet du ministre pour donner de l'information sur les plans d'achat approuvés, sur les révisions apportées à ces plans et sur les projets d'attribution de marchés. Les directeurs généraux régionaux et le directeur général de la DGSA doivent veiller à ce qu'un FRA soit établi pour chaque plan d'achat et chaque marché dont la valeur est supérieure aux seuils prévus, conformément aux exigences de la politique du Ministère.

Afin de respecter les exigences du Ministère pour ce qui est de l'approbation des modifications de contrat et de la satisfaction des besoins opérationnels de la DGSI, cette dernière et la DAMI ont adopté un nouveau processus appelé « Montant préapprouvé pour modifications anticipées » (MPMA) pour les ordres de modification qui pourraient se révéler nécessaires dans le cadre d'un marché de construction attribué dans le SCN.

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

L'ordre de modification est le document qu'on utilise pour modifier le contrat de construction.

On calcule le MPMA d'après l'évaluation des risques faite par le gestionnaire de projet. Ce montant fait partie de la somme globale soumise au processus d'approbation. Ainsi, toutes les modifications qu'on demande d'apporter, dans un ordre de modification à un contrat couvert par le MPMA approuvé à l'origine peuvent être approuvées à un niveau qui n'est pas supérieur à celui du directeur de la DAMI. Cette dernière tient un registre des ordres de modification établis afin de s'assurer qu'ils respectent le MPMA. Les ordres de modification qui ne sont pas compris dans le MPMA d'origine (ou qui y sont supérieurs) sont soumis au processus normal d'approbation de modification de contrat de la DGSA.

Conformément au processus établi, tous les ordres de modification doivent être transmis au bureau des ordres de modification de la DGSI. Ce bureau effectue un contrôle de la qualité pour savoir si ces documents renferment les renseignements nécessaires avant de les transmettre à la DAMI de la DGSA, pour approbation.

L'annexe C ci-jointe donne un aperçu du processus d'approbation des contrats et des modifications.

Mesures de contrôle des dépenses

La surveillance et le contrôle exercés sur les dépenses dans le cadre des projets portent sur la valeur des contrats, le montant des demandes de travaux et les frais internes budgétisés pour les différents projets. On affecte un budget annuel à chaque projet. Le commis aux finances de l'USC surveille les engagements financiers par rapport à ce budget à l'aide du SGF.

Chaque chef de projet met à jour et surveille le total des coûts réels et prévus des projets à l'aide de systèmes de bureautique non officiels. Le total des dépenses d'un projet comprend les coûts de construction, les services professionnels et les salaires, ainsi que les dépenses autres que les immobilisations prévues dans le cadre d'activités comme le fonctionnement, l'entretien et les locaux temporaires loués à court terme. Chaque mois, les chefs de projet font le point sur la situation financière de leurs projets et établissent des rapports prévisionnels à partir de relevés non officiels. Ni le Système de gestion financière (SGF) ni le SGPA ne permettent d'exercer un contrôle sur les dépenses pour ce qui est du montant total approuvé dans le cadre des projets. Ce montant total, qui peut être engagé sur plusieurs exercices, n'est pas comptabilisé dans ces deux systèmes.

La Direction des services de propriétaire-investisseur établit une note d'information sur les projets d'immobilisations pour chaque projet d'immobilisations au-delà de un million de dollars qui doit être approuvé. Cette note comprend notamment la description, l'emplacement, la situation de l'approbation et du projet, les coûts et les prévisions, ainsi

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

que la priorité attribuée au projet. Ces notes d'information sont enregistrées dans le Système pour les projets des Services immobiliers (SPSI). Chaque trimestre, les chefs de projet responsables mettent à jour les notes d'information, que la Direction des services de propriétaire-investisseur enregistre dans le SPSI. En plus d'être utilisées dans la planification et la prévision des dépenses, ces notes renferment les renseignements qui sont publiés dans les budgets de dépenses principaux pour justifier la demande annuelle de financement des immobilisations par crédits.

2.2.3 Projets de construction de niveau 1 de TPSGC

Pour donner une idée du volume de travail, environ 2 200 projets de construction de niveau 1 sont actuellement enregistrés dans le SGPA; leur financement (qui varie entre quelques dollars et des millions de dollars) pour 1999-2000 vise à améliorer les biens immobiliers dont TPSGC est le gardien. (* Le total indiqué pour le SCN ne tient pas compte de la Cité parlementaire.)

Regions	Nbre de projets	Financement 1999-2000	Nbre de projets > 1 million de dollars
SCN *	1 060	407 240 000 \$	69
Québec	328	68 735 000	11
Ontario	534	34 726 000	11
Atlantique	118	19 512 000	3
Ouest	113	16 975 000	5
Pacifique	81	16 607 000	2
Total	2 234	563 795 000 \$	101

2.3 Constatations provisoires

2.3.1 Approbation des projets

La DGSI a décrit les processus et les pratiques qui régissent l'approbation de projets de construction dans la Pratique courante de gestion de projets qu'elle a publiée récemment, ainsi que dans d'autres documents qu'on peut consulter, par exemple le Manuel du propriétaire-investisseur. L'analyse des processus et des pratiques d'approbation des projets de construction révèle qu'on respecte les pouvoirs délégués par le Conseil du Trésor et les pouvoirs délégués à l'interne. En outre, les membres du personnel de la DGSI qui ont été interviewés ont fait savoir qu'ils connaissaient et acceptaient ces processus, de même que les niveaux de pouvoirs délégués.

Le processus d'approbation des projets de construction oblige à déposer, en guise de justification, un Rapport d'analyse des investissements étayé par une analyse à long et à court terme pour ce qui est des biens immobiliers et des clients visés. Le processus selon

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

lequel on propose un projet et on demande les approbations nécessaires consiste aussi à examiner attentivement plusieurs organismes de la DGSI. Les projets proposés doivent respecter les critères d'investissement préétablis, notamment le respect des priorités nationales et régionales, avant de recevoir l'approbation nécessaire, qui dépend du financement disponible.

L'équipe de vérificateurs a examiné les procès-verbaux des réunions du Conseil de gestion des investissements (CGI) de la DGSI et les relevés connexes portant sur l'approbation de plusieurs projets importants. On a prélevé un échantillon de plusieurs projets, notamment ceux qui exigent l'approbation du Conseil du Trésor (CT). On a fait le rapprochement entre tous les projets examinés par le CGI et les documents conservés par la Direction des services de propriétaire-investisseur, qui indiquent qu'on a respecté les processus d'approbation des projets et les limites fixées pour ce qui est des pouvoirs délégués.

On a toutefois eu beaucoup de difficulté à repérer et à consulter les documents d'approbation pour un certain nombre de projets sélectionnés à partir du SGPA. La DGSI n'applique pas de règle standard et logique pour numéroter les projets et leur attribuer un titre, pour qu'il soit facile de retracer des données précises sur les projets inclus dans le SGPA, qui viennent étayer l'approbation des projets. Également, la piste d'information qui permet d'établir une comparaison entre les documents d'approbation et les projets en cours et (ou) achevés enregistrés dans le SGPA n'est pas claire.

Le SGPA facilite la création de dossiers selon une structure hiérarchique prévoyant différents niveaux : ainsi, dans cette hiérarchie, le niveau 1 désigne les projets « principaux » et les niveaux 2 ou 3 désignent des projets secondaires. Toutefois, dans la pratique, le gestionnaire de projet peut créer plusieurs dossiers de projets de niveau 1, qui peuvent tous correspondre à l'approbation d'un même projet. Cela empêche la DGSI de démontrer clairement que les projets en cours et (ou) achevés ont été approuvés. De plus, les pratiques actuelles de désignation des projets nuisent à la compilation et à la comptabilisation efficaces des coûts des projets à partir du SGPA, mesures nécessaires pour la surveillance de l'ensemble des coûts des projets. Nous exposons plus en détail ci-après, sous l'angle du contrôle des dépenses, la question de la surveillance du total des coûts des projets.

En définitive, on a relevé, dans l'échantillon prélevé au cours de l'étude préliminaire, des éléments de preuve confirmant que les projets ont été approuvés en bonne et due forme. Toutefois, les membres du personnel de la DGVE et de la DGSI ont dû faire un travail manuel excessif pour réunir, dans les dossiers imprimés, les projets de niveau 1 sélectionnés dans le SGPA et pour établir un rapprochement entre ces projets et les pièces justificatives confirmant qu'ils ont été approuvés.

Incidence : Parce que la piste d'information actuelle est incomplète, il faut faire un travail manuel excessif pour retracer et réunir les pièces justifiant l'approbation des projets enregistrés dans le SGPA pour confirmer que ces projets ont effectivement été

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

approuvés. En outre, la pratique actuelle de désignation des projets empêche la direction de la DGSI de surveiller le total des coûts des projets à l'aide d'un système ministériel comme le SGPA.

Conclusion

Les processus et les pratiques régissant l'approbation des projets de construction sont adéquats et respectent les pouvoirs établis dans les lignes directrices du Conseil du Trésor et du Ministère ainsi que les pouvoirs délégués à l'interne.

Les pratiques actuelles de désignation des projets ne permettent pas d'accéder facilement aux pièces justifiant l'approbation des projets de construction gérés à l'aide du SGPA, ni d'exercer la surveillance sur les coûts de l'ensemble des projets.

2.3.2 Approbation des contrats de construction et des modifications

Nous avons examiné les processus d'approbation des contrats de construction et des ordres de modification (modification) et avons constaté qu'ils respectaient les exigences du Conseil du Trésor et du Ministère.

Depuis 1998, soit l'année où les pouvoirs de passation des marchés de la DGSI ont été réduits à 25 000 \$, la DGSA et la DGSI ont ensemble élaboré des pratiques de passation de marchés de construction respectant les besoins opérationnels de la DGSI, ainsi que les pouvoirs établis par le Conseil du Trésor, les pouvoirs délégués à l'interne, de même que les autres politiques et procédures du Ministère.

Les membres du personnel de la DGSI et de la DGSA qui ont été interviewés ont fait savoir qu'ils connaissaient et acceptaient les processus et les niveaux de pouvoirs en matière de passation des marchés de construction. Les processus de passation des marchés de construction sont décrits dans les documents, mais ne sont pas encore reproduits dans le Guide des approvisionnements.

Bien que cette étude préliminaire n'ait pas permis d'examiner différents contrats de construction et les documents sur les ordres de modification pour s'assurer qu'ils sont conformes, la vérification parallèle des méthodes de passation des contrats de construction dans la Région de la capitale nationale (1999-642), effectuée par la Direction générale de la vérification et de l'examen, a consisté à examiner huit marchés importants de construction provenant du SCN. Cette vérification a permis de constater qu'il n'y avait pas de problème important en ce qui concerne l'approbation des contrats et des modifications.

Conclusion

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

D'après les résultats de la vérification des méthodes de passation des marchés de construction et selon l'examen des procédures effectué dans le cadre de cette étude préliminaire, les processus qu'on applique dans l'approbation des contrats de construction et des ordres de modification permettent de s'assurer que les contrats et les modifications sont autorisés et approuvés en bonne et due forme.

2.3.3 Contrôle des dépenses relatives aux projets

Des contrôles financiers sont exercés sur la valeur de chacun des contrats et des ordres de travaux, les frais budgétisés à l'interne et du financement annuel affecté à chaque projet. On enregistre ces données dans le SGF; les chefs de projet, les gestionnaires de projet et les commis aux finances de la DGSOG exercent une surveillance à ce titre.

Toutefois, il n'existe pas de système officiel permettant de surveiller le total des dépenses des projets par rapport au montant total approuvé. Le total des dépenses relatives aux projets tient compte de travaux de construction, des services professionnels, des salaires et des dépenses autres que les immobilisations qui sont prévues entre autres pour le fonctionnement, l'entretien et les locaux temporaires loués à court terme.

La DGSI compte sur les différents chefs de projet pour mettre à jour des registres comptables informels permettant d'exercer une surveillance et de donner l'assurance que le total des dépenses consacrées aux projets n'est pas supérieur au montant approuvé pour chaque projet. Ni le SGF ni le SGPA ne permettent d'exercer un contrôle sur les dépenses au niveau du montant total approuvé. Ce montant, qui peut être engagé sur plusieurs exercices, n'est pas enregistré dans ces deux systèmes.

Chaque chef de projet met à jour et surveille le total des coûts des projets et les prévisions à l'aide de systèmes bureautiques non officiels. Les chefs de projet établissent, d'après les relevés non officiels, la situation financière mensuelle de leurs projets et leurs rapports prévisionnels. En outre, ces relevés informels apportent l'information qui permet d'établir les Notes d'information sur les projets d'immobilisations (NIPI), produites chaque trimestre pour les projets dont les dépenses prévues et approuvées sont supérieures à un million de dollars.

Les chefs de projet préparent ces NIPI, pour ensuite les transmettre à la Direction des services de propriétaire-investisseur pour les besoins de la planification et pour prévoir les dépenses à consacrer aux projets. Ces notes permettent aussi de préparer l'information sur les dépenses prévues et réalisées, qui est publiée dans les budgets de dépenses principaux de TPSGC, pour justifier la demande annuelle de financement des immobilisations par crédits. Par conséquent, on ne contrôle pas la concordance de l'information sur les dépenses engagées pour les projets d'immobilisations énumérés dans les budgets de dépenses principaux, et on ne la valide pas non plus dans les systèmes ministériels d'information de gestion (SGPA et SGF).

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

L'étude préliminaire n'a pas consisté à effectuer des sondages pour repérer les cas dans lesquels on n'avait pas respecté le montant total approuvé pour certains projets.

Incidence

On pourrait mettre en doute la qualité des données de contrôle financier relatives aux projets de construction utilisées par le Ministère ainsi que la qualité des rapports connexes sur les projets, car ils sont établis à partir de dossiers informels pour lesquels aucun rapprochement n'est fait avec les registres comptables officiels.

Dans le même ordre d'idées, on s'interroge sur la capacité de la DGSI et des régions de reproduire d'importantes données financières dans l'éventualité où les dossiers informels tenus par un gestionnaire de projet étaient perdus ou détruits.

Conclusion

On exerce un contrôle financier sur les projets au niveau du montant des différents contrats, du montant des ordres de travaux, des honoraires budgétisés à l'interne et du financement annuel affecté à chaque projet.

Toutefois, il faut améliorer les méthodes de surveillance du total des dépenses des projets par rapport au montant total approuvé. Le total des coûts des projets, dont on s'inspire pour exercer une surveillance et établir des rapports, n'est pas enregistré dans des systèmes d'information ministériels sûrs qui font l'objet d'un rapprochement avec les registres comptables officiels. Parce qu'on s'en remet à ces registres informels, on réduit le niveau de confiance à l'endroit de la qualité de l'information.

2.4 Recommandations

Il est recommandé ce qui suit :

1. *que le sous-ministre adjoint de la DGSI mette en oeuvre une règle générale pour l'identification des projets qui permettrait d'établir un lien entre les données pertinentes incluses dans les différents systèmes et documents d'approbation des projets, et qu'il appuie la mise en oeuvre d'un mécanisme efficace de surveillance des coûts et d'établissement de rapports connexes sur le coût total des projets;*
2. *que le sous-ministre adjoint de la DGSI, en collaboration avec le sous-ministre adjoint du Service opérationnel au gouvernement, veille à ce que les systèmes et les dossiers officiels du Ministère soient utilisés pour assurer la surveillance des dépenses totales au regard du montant total approuvé pour les projets;*

1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final

3. *que la phase d'examen détaillé, qui a pour objet d'examiner les dossiers contractuels et les dossiers de projets supplémentaires pour vérifier si ceux-ci sont conformes; ne soit pas réalisée pour les raisons suivantes :*
- i) il existe des méthodes et des processus satisfaisants qui régissent l'approbation des projets de construction dans le Secteur de la capitale nationale, et qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor et du Ministère ainsi qu'à la délégation des pouvoirs à l'interne;*
 - ii) les processus relatifs à l'approbation des contrats de construction et aux ordres de modification (modification) qui sont en place dans le Secteur de la capitale nationale permettent de veiller à ce que les contrats et les modifications soient approuvés comme il se doit;*
 - iii) la DGSI a besoin de temps pour apporter des améliorations aux mécanismes en place afin de pouvoir vérifier si les dépenses relatives aux projets de construction sont conformes aux montants approuvés.*

Annexe A - Liste des personnes interrogées

Direction générale des services immobiliers

Garnet Strong, directeur, Gestion de projets, Services d'architecture et de génie
Jim Quinn, gestionnaire, Opérations de la gestion de projets, Centre de gestion de projets
Alain Trépanier, gestionnaire, Gestion stratégique
Robert Matte, gestionnaire de l'Assurance de la qualité, Centre de soutien intégré, Gestion de projets
Denis Lajoie, gestionnaire, Projets spéciaux, Unité de service à la clientèle nationale -- TPSGC
Lyne Alie, gestionnaire de projet, Unité de service à la clientèle nationale -- TPSGC
Paul Frame, gestionnaire de projet, Projets spéciaux et initiatives majeures
David Reuter, gestionnaire de projet, Projets spéciaux et initiatives majeures
Toby Greenbaum, administrateur principal de projet, Unité de service à la clientèle nationale -- GRC/CCN/Musées/SCRS
Monique Morin, adjointe administrative, Unité de service à la clientèle nationale -- GRC/CCN/Musées/SCRS
Jackie Bois, administrateur de programmes, Unité de service à la clientèle nationale -- Défense nationale
Peter Harvey, gestionnaire de projet C SAG, Unité de service à la clientèle nationale -- Santé Canada et Statistique Canada
Brian Tilley, conseiller, Direction des services de propriétaire-investisseur
Pierre Piché, analyste des investissements immobiliers, Direction des services de propriétaire-investisseur
Jim Turpin, gestionnaire, Propriétaire-investisseur, Services de gestion des locaux à bureaux, Secteur des biens immobiliers, Région du Pacifique

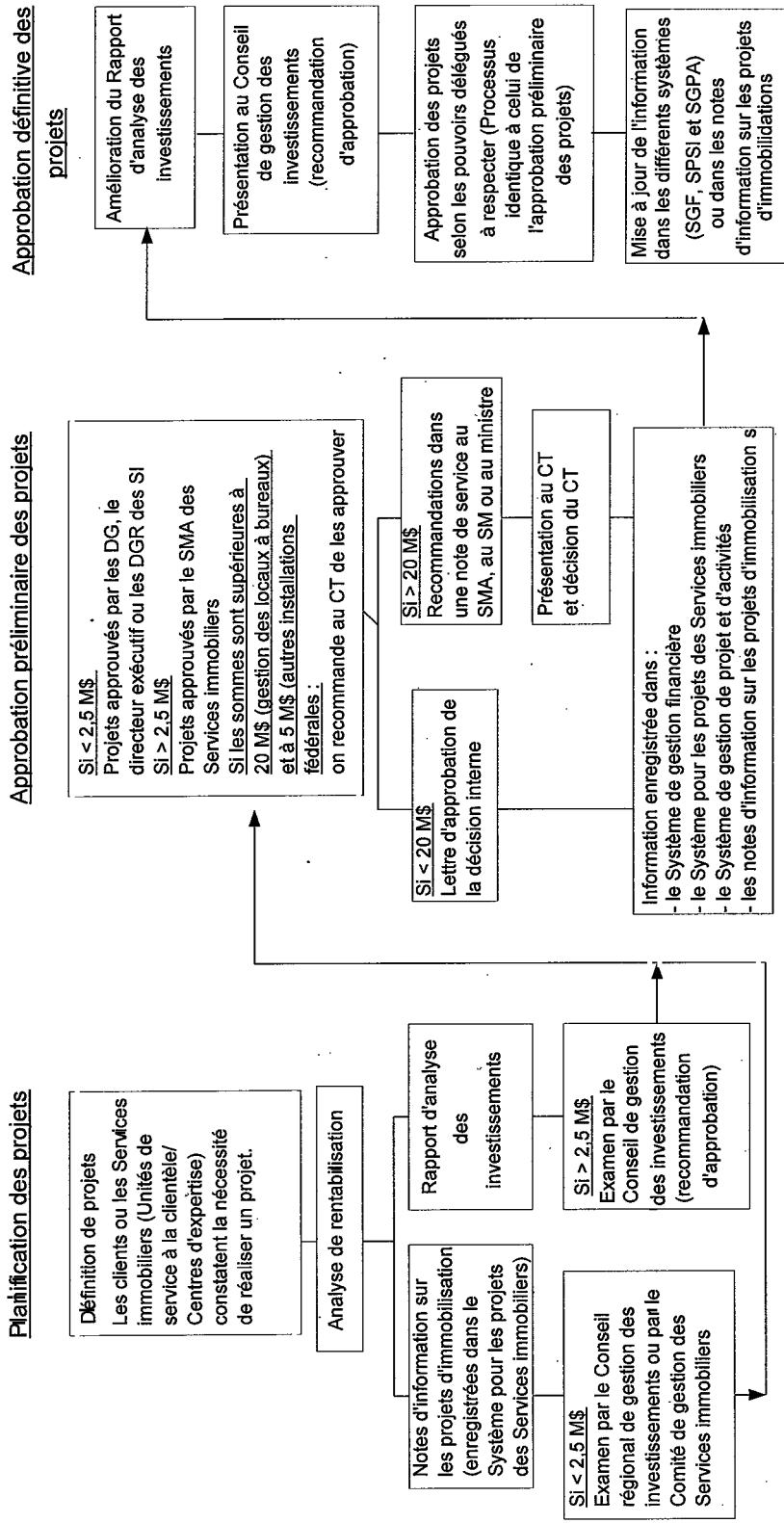
Service opérationnel au gouvernement, Secteur des finances

Louise Holmes, gestionnaire, Analyse des investissements ministériels, présentations au Conseil du Trésor, Direction de la gestion financière
Steve Mulvey, agent financier principal, Unité centrale des présentations, Analyse des investissements ministériels, Présentations au Conseil du Trésor

Direction générale du service des approvisionnements, Direction de l'attribution des marchés immobiliers

Yvonne Russell, directrice par intérim, Division des services de construction et d'entretien
Johanne Camirand, chef d'équipe, Construction et entretien

Appendice B : Processus d'approbation des grands projets de construction - Sommaire



**1999-610 Vérification de l'approbation des projets et des contrats de construction
Rapport final**

Appendice C : Processus d'approbation des contrats et des modifications -- Sommaire

