

Vérification interne du projet de rénovation du CMC

29 mars 2006

Étape d'approbation du rapport

Achèvement de la phase de planification	Février 2005
Achèvement de l'étape de mise en oeuvre	Mars 2005
Communication du rapport à la direction	Janvier 2006
Réception de la réponse de la direction	* Voir note en bas de page
Achèvement du rapport	Janvier 2006
Approbation du rapport par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE)	Mars 2006

Liste des sigles utilisés dans le rapport

CMC	Centre météorologique canadien
CT	Conseil du Trésor
EC	Environnement Canada
EUMA	Euma Investments Ltd.
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
RME	<i>Règlement sur les marchés de l'État</i>
SAG	Services d'architecture et de génie
SMC	Service météorologique du Canada
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Préparé par Vérification et évaluation

Remerciements

L'équipe de projet de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, composée de Jeremy Hill (HDP Group Inc.) et Satianan Debidin sous la direction de Jean Leclerc, aimerait remercier toutes les personnes qui ont contribué au bon déroulement de la vérification, notamment le personnel d'Environnement Canada, et plus précisément les employés du Service météorologique du Canada à Dorval (Québec).

* Aucune réponse de la direction n'était requise puisque le rapport ne contient pas de recommandation.

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF	v
1.0 INTRODUCTION	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectif et portée de la vérification	3
1.2.1 Objectif	3
1.2.2 Portée	3
1.3 Organisation du rapport	3
2.0 MÉTHODOLOGIE DU PROJET	4
2.1 Méthodologie	4
2.1.1 Examen des documents de référence	4
2.1.2 Principales personnes interrogées	5
3.0 CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS	6
3.1 Services d'architecture et de génie	6
3.1.1 Objectif	6
3.1.2 Critères	6
3.1.3 Constatations	6
3.2 Services de construction d'immobilisations	6
3.2.1 Objectif	6
3.2.2 Critères	6
3.2.3 Constatations	7
4.0 CONCLUSIONS	8
5.0 SUGGESTIONS - MEILLEURES PRATIQUES	8

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Pour réaliser un projet urgent de rénovation au centre opérationnel du Service météorologique du Canada (SMC) à Dorval (Qc), Environnement Canada a demandé au Conseil du Trésor (CT) et en a obtenu un relèvement du pouvoir ministériel de délégation relatif à la passation de marchés pour l'exécution des travaux de rénovation.

Cette vérification interne visait à :

1. déterminer dans quelle mesure les pratiques utilisées pour la passation de marchés de services d'architecture et de génie étaient conformes aux stipulations du protocole d'entente conclu entre la personne morale 101430 Canada Inc. (située à Montréal) et la Couronne, aux dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État*, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et aux limites prévues au pouvoir accru de délégation;
2. décrire comment le pouvoir accru de délégation a été appliqué;
3. commenter l'utilité du pouvoir accru de délégation pour ce qui est de répondre aux besoins associés à l'installation du superordinateur;
4. cerner et décrire toutes les leçons tirées, et leur applicabilité dans d'autres situations.

Conclusions

Après avoir passé en revue tous les documents contractuels pertinents et interviewé les principaux responsables, nous avons tiré les conclusions suivantes :

La totalité des marchés et des commandes subséquentes à une offre à commandes ont été conclus d'une manière conforme au *Règlement sur les marchés de l'État*, à la Politique sur les contrats du Conseil du Trésor, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux stipulations de l'accord existant.

N'eût été des assouplissements attribuables au relèvement des plafonds contractuels habituels, le projet n'aurait pu être mené à terme dans les délais requis.

Les gestionnaires du CMC ont intensifié le contrôle de la gestion du projet, pour s'assurer que les stipulations des marchés et les conditions des travaux de construction soient suivies.

Suggestions pour l'avenir

Dans le processus de passation de marchés examiné dans ce rapport pour l'obtention de services de construction d'immobilisations, nous avons relevé un certain nombre de pratiques « exemplaires » dont nous recommandons l'adoption lorsqu'il sera nécessaire de gérer des projets d'une aussi grande envergure à l'intérieur de courts délais.

1. **Qu'un fonctionnaire de haut niveau du Ministère (il s'agissait d'un Directeur général dans le cas du projet de rénovation/construction du CMC) soit exclusivement chargé de voir à la gestion du projet. Comme signalé dans ce rapport, une telle mesure facilite les communications et la prise de décisions et rehausse notre crédibilité auprès des entrepreneurs et des intervenants;**
2. **que le responsable du projet exige la présentation d'un minimum de trois soumissions pour chaque commande subséquente à une offre à commandes. Une des entreprises invitées à soumissionner devrait être choisie par Environnement Canada;**
3. **que l'on forme un comité directeur de projet, où seraient obligatoirement représentés Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le Ministère et l'organisation concernée, et qu'aucune autorisation ne soit considérée définitive ou exécutoire avant d'être examinée et approuvée par le comité directeur.**

1.0 INTRODUCTION

Pour réaliser un projet urgent de rénovation au centre opérationnel du Service météorologique du Canada (SMC) à Dorval (Qc), le Ministère a demandé et obtenu du Conseil du Trésor (CT) un relèvement du pouvoir ministériel de délégation, pour l'obtention de services d'architecture et de construction immobilière. Ce pouvoir obligeait également EC à obtenir des services de construction sous le régime d'une entente existante de gestion immobilière conclue, au sujet du même site, avec la firme EUMA.

La construction devait débuter en 2001, et s'étaler sur quatre années financières pour se terminer dans l'exercice 2004-2005, au coût total de 7,2 millions de dollars. Le rehaussement du pouvoir ministériel de délégation était conditionnel à la réalisation par EC, dans les six mois suivant l'achèvement des travaux de construction, d'une vérification interne sur le pouvoir accru de délégation. Le Comité ministériel de vérification et d'évaluation a inscrit cette vérification à son plan de vérification et d'évaluation 2003-2004, mais à cause diverses contraintes, le début de la vérification a été reporté en 2004-2005.

1.1 Contexte

Le Centre météorologique canadien (CMC) a pour mandat de produire des analyses et des prévisions météorologiques, à l'intention du réseau de centres météorologiques disséminés un peu partout au pays.

En vertu du *Règlement sur les marchés de l'État* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les ministères fédéraux ont le pouvoir de passer des marchés pour l'achat de biens et de services. Cependant, lorsqu'il est nécessaire de dépasser les montants autorisés par le pouvoir délégué de passer des marchés, par exemple dans une situation d'urgence, les ministères peuvent demander d'être exemptés de l'obligation de respecter les limites prescrites ou les processus de passation de marchés. Ces « assouplissements », comme on les appelle, permettent aux ministères de circonvenir les règles générales pour se procurer des services. Dans une telle éventualité, on impose souvent des exigences de rapport, prenant la forme de vérifications ou d'évaluations, pour s'assurer que l'exemption était dûment motivée et qu'elle a été correctement appliquée.

Avant que le projet de rénovation du CMC ne soit approuvé et que le Conseil du Trésor n'ait rehaussé le pouvoir de délégation, la Couronne avait conclu un accord de location et une entente de gestion immobilière avec le propriétaire précédent de l'immeuble, 101430 Canada Inc. Quand la Couronne a décidé d'acquérir l'immeuble en 1997, les mêmes parties ont conclu deux nouvelles ententes qui venaient remplacer les accords précédents : un protocole d'accord de règlement et un accord de gestion immobilière.

En 1998, Environnement Canada acceptait qu'à compter du 1^{er} octobre 1997, 101430 cède à Euma Investments Ltd (« Euma ») la totalité de ses droits à l'égard de l'accord de gestion immobilière et, par extension, de l'accord de règlement.

Le projet de rénovation a été géré en vertu de deux contrats distincts. L'un portait sur des services d'architecture et de génie (SAG) fournis par la firme MLC associés inc., experts-conseils, et l'autre concernait des services de construction fournis par Euma.

Au moment de la mise en train du projet, le SMC avait déjà embauché la firme MLC associés inc., experts-conseils, afin qu'elle lui fournisse des SAG pour le projet de rénovation, en vertu d'une offre à commandes¹ qui avait été choisie par voie concurrentielle pour la prestation de tels services. Cette offre était conditionnelle au relèvement du pouvoir délégué à EC.

Le Conseil du Trésor a relevé de 40 000 \$ à un maximum de 320 000 \$ le plafond des contrats concurrentiels pouvant être adjugés pour les marchés de SAG, et il permettait à d'autres entreprises de soumissionner advenant la non-reconduction du marché déjà conclu avec MLC. De plus, en cas de modification d'un contrat concurrentiel, le montant maximal autorisé passait de 20 000 \$ à un maximum de 96 000\$.

Le second marché, portant sur la fourniture de services de construction d'immobilisations, avait été passé avec la firme Euma Investments Ltd., comme indiqué au protocole d'accord de règlement (juillet 1997) conclu entre le prédécesseur d'Euma, 101430 Canada Inc., et Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Le Conseil du Trésor avait accordé le pouvoir de dépenser jusqu'à 6,880 M\$ en travaux de construction pour le contrat initial, et jusqu'à 260 000 \$ pour les modifications contractuelles. Lors des travaux, Environnement Canada était lié :

- par les stipulations du marché de services conclu entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada (représentée par Environnement Canada) et Euma Investments Ltd. en date du 20 juin 2002 (numéro de marché 02-EUMA-04);
- par la condition que le SCT avait attachée à son autorisation de relever le pouvoir délégué au ministre de l'Environnement.

Le protocole d'accord de règlement prévoyait l'établissement d'un contrat-cadre avec l'entreprise de gestion immobilière, et concédait à cette dernière un droit de premier refus. En clair, tous les marchés de rénovation futurs [ou toute commande subséquente à une offre à commandes] étaient gérés à l'intérieur du contrat général.

¹ Une offre à commandes est assimilée à un marché concurrentiel, aux fins de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.

1.2 Objectif et portée de la vérification

1.2.1 Objectif

But principal de cette mission de vérification interne :

1. déterminer dans quelle mesure les pratiques utilisées pour la passation de marchés de services d'architecture et de génie étaient conformes aux stipulations du protocole d'entente conclu entre la personne morale 101430 Canada Inc. (située à Montréal) et la Couronne, aux dispositions du Règlement sur les marchés de l'État, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et de la Loi sur la gestion des finances publiques, et aux limites prévues au pouvoir accru de délégation;
2. décrire comment le pouvoir accru de délégation a été appliqué;
3. commenter l'utilité du pouvoir accru de délégation pour ce qui est de répondre aux besoins associés à l'installation du superordinateur;
4. cerner et décrire toutes les leçons tirées, et leur applicabilité dans d'autres situations.

1.2.2 Portée

Conformément à la condition rattachée par le Conseil du Trésor à son approbation de relever le pouvoir de délégation, cette mission de vérification se limitait à la question du pouvoir accru de délégation. En voici plus précisément les éléments :

- examiner comment on a profité de l'assouplissement du processus de passation des marchés pour obtenir des services d'architecture et de génie;
- examiner comment on a profité de l'assouplissement du processus de passation des marchés pour obtenir des services de construction d'immobilisations au CMC;
- évaluer l'utilité des assouplissements du processus de passation des marchés pour l'obtention de services d'architecture et de génie et de services de construction d'immobilisations.

1.3 Organisation du rapport

Ce rapport se divise en quatre chapitres. Le Chapitre un présente le contexte de la vérification et en expose les objectifs et la portée. Le Chapitre 2 décrit la méthodologie employée pour mener la vérification. Dans le Chapitre 3, nous présentons nos observations concernant la vérification. Enfin, le Chapitre 4 contient nos suggestions sur les points à considérer à l'avenir au sujet de l'utilisation de ce pouvoir de passer des marchés.

2.0 MÉTHODOLOGIE DU PROJET

2.1 Méthodologie

Cette vérification reposait sur une méthode de recoupement, résumée dans le tableau ci-dessous. Cette méthode nous a permis de rassembler l'information, provenant de différentes sources, afin de formuler nos constatations et d'étayer nos conclusions.

Travail de terrain et analyse	Détails
Examen des documents de référence	Février – mars 2005
Visite sur place du CMC à Dorval	Mars 2005
Examen du contrat-cadre et des modifications contractuelles portant sur l'obtention de SAG	Toutes les opérations
Examen du contrat-cadre et des modifications contractuelles portant sur l'obtention de services de construction d'immobilisations	Toutes les opérations
Entrevues avec le personnel du CMC à Dorval	3 entrevues
Examen du <i>Règlement sur les marchés de l'État</i>	Mars 2005
Examen des dispositions de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	Mars 2005

2.1.1 Examen des documents de référence

Comme point de départ, nous avons examiné les documents de référence initiaux concernant l'utilisation au Ministère de ce pouvoir délégué. Par la suite, nous avons fait un travail de terrain au CMC à Dorval et passé en revue les documents contractuels, avec l'aide du personnel responsable de la gestion des installations. Voici la liste des documents examinés :

- Documents ministériels, notamment : Approbation préliminaire de projet (APP) et Approbation définitive de projet (ADP) pour la rénovation du Centre météorologique canadien (CMC) à Dorval (Qc).
- Protocole d'accord de règlement conclu à Montréal (province de Québec) en juillet 1997 par 101430 Canada Inc. et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (l'accord de gestion immobilière).
- Les documents demandant l'approbation préliminaire de projet et l'approbation définitive de projet pour la rénovation du Centre météorologique canadien à Dorval (Qc).
- Rapport d'analyse des investissements – Approbation du projet d'agrandissement au Centre météorologique canadien (CMC) à Dorval (Qc), préparé par Jean-Claude Goudreau, Gestionnaire des installations, janvier 2002.

- Lettre d'Environnement Canada à Euma Investments Ltd. (11 septembre 2001), confirmant la résiliation de l'accord de gestion immobilière.
- Lettre d'Euma Investments Ltd et de 101430 Canada Inc. (5 mai 1998) concédant à Euma Investments Ltd les droits de 101430 Canada Inc. selon les stipulations de l'accord de gestion immobilière, acceptée au nom de Sa Majesté la Reine du chef du Canada par Alistair Kellie, Directeur de l'informatique et des télécommunications, Centre météorologique canadien, Environnement Canada.
- Lettre d'Euma Investments Ltd (20 juin 2002) concernant l'« Agrandissement du sous-sol au Centre Météo Canada » adressée au gestionnaire régional, Unité des services à la clientèle.
- Autorisation pour l'exercice de services de construction d'immobilisations et de services d'architecture et de génie, donnée par le Conseil du Trésor pour la construction d'immobilisations au Centre météorologique canadien, datée du 15 février 2002 et signée par le ministre de l'Environnement, David Anderson.
- Projet d'agrandissement du sous-sol – Travaux réalisés par l'expert conseil – modalités et conditions, 14 février 2002 (proposition de MLC associés experts conseils).
- Documents contractuels concernant la transaction effectuée avec MLC associés inc., experts-conseils, au sujet des accords et des règles commerciales acceptées.
- Marché de services entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada (représentée par Environnement Canada) et Euma Investments Ltd., en date du 20 juin 2002, numéro de marché 02-EUMA-04.
- Tous les documents contractuels ayant trait au projet de rénovation à Dorval.

2.1.2 Principales personnes interrogées

Nous avons également interrogé les personnes qui, au CMC, étaient le plus directement associées à l'administration et à la direction du contrat du projet de rénovation, soit :

Jean-Claude Goudreau – gestionnaire des installations, CMC

Mario Béliveau – agent financier, CMC

Pierre Dubreuil – directeur général, CMC

Dans nos entrevues, nous avons passé en revue l'historique du protocole d'entente et de l'accord de gestion immobilière, examiné les pratiques et les processus utilisés dans l'exécution du projet de rénovation, et évalué dans quelle mesure le pouvoir accru de délégation avait aidé à la concrétisation du projet.

3.0 CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Même si cette vérification visait à déterminer dans quelle mesure les pratiques utilisées pour la passation de marchés de services d'architecture et de génie et de services de construction d'immobilisations étaient conformes aux dispositions du Règlement sur les marchés de l'État, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et de la Loi sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'aux stipulations du protocole d'entente conclu entre la personne morale 101430 Canada Inc. (située à Montréal) et la Couronne, nous avons également évalué comment le pouvoir accru de délégation avait été appliqué, son utilité et son applicabilité dans d'autres circonstances.

3.1 Services d'architecture et de génie

3.1.1 Objectif

Déterminer dans quelle mesure les marchés de SAG étaient conformes aux exigences gouvernementales sur la passation de marchés.

3.1.2 Critères

Tous les marchés de services de génie doivent être conformes aux limites prévues par le pouvoir accru de délégation, aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la Politique sur les contrats du Conseil du Trésor.

3.1.3 Constatations

Nous avons constaté que toutes les transactions contractuelles avec MLC, y compris les commandes faisant suite à une offre à commandes, avaient été effectuées en conformité avec les dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État*, de la Politique sur les contrats du Conseil du Trésor et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

3.2 Services de construction d'immobilisations

3.2.1 Objectif

Évaluer si les méthodes de passation de marchés de services de construction d'immobilisations étaient conformes aux stipulations du protocole d'entente et aux exigences gouvernementales sur la passation de marchés.

3.2.2 Critères

Tous les marchés de construction ont été exécutés en conformité avec le protocole d'entente, compte tenu du droit de premier refus d'Euma, ainsi qu'avec les limites prévues par le pouvoir accru de délégation, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la Politique sur les contrats du Conseil du Trésor.

3.2.3 Constatations

La vérification a révélé qu'il y avait eu 36 commandes subséquentes à une offre à commandes, et que la valeur financière de trois d'entre elles avait été modifiée à la baisse. On nous a également confirmé qu'à cette époque, EC avait un besoin immédiat d'espace additionnel pour y installer les nouveaux équipements dont le CMC avait besoin pour maintenir le niveau de ses services. Les gestionnaires du CMC ont vivement souligné que sans le relèvement du pouvoir de délégation, Environnement Canada n'aurait pu entreprendre à temps les travaux de construction nécessaires.

Le pouvoir accru de délégation donnait le pouvoir prescrit d'employer un entrepreneur en particulier et de suivre un processus contractuel précis. Dans les faits, cette autorisation a accéléré le processus de passation de marchés et de construction, qui aurait demandé jusqu'à 30 mois s'il avait été mené selon l'estimation fournie par TPSGC². L'ensemble du processus de passation de marchés et de construction a pris douze mois.

Le pouvoir de signer les commandes subséquentes à l'offre à commandes avait été délégué au Directeur général du CMC responsable du projet, P. Dubreuil. Même si le pouvoir prescrit ne lui conférait aucun mandat particulier, le Directeur général du CMC responsable du projet avait imposé plusieurs conditions supplémentaires pour la passation de marchés, à savoir :

- Pour chaque travail en particulier, EUMA était tenue de présenter trois soumissions provenant de trois entrepreneurs différents. Le CMC ferait son choix parmi ces trois soumissions.
- Pour le travail proposé, une des entreprises invitées à soumissionner était choisie par le CMC, et EUMA était tenue d'inclure une proposition de cette entreprise parmi les trois soumises à CMC.
- CMC a établi un comité directeur de projet, où étaient représentés TPSGC et le SMC.
- Toutes les décisions concernant le choix des entrepreneurs et l'approbation des plans d'action devaient s'appuyer sur les avis du comité directeur de projet. En outre, des représentants de TPSGC et du SMC devaient obligatoirement participer, en personne ou par téléconférence, aux réunions du comité directeur de projet.

L'accord conclu entre les parties prévoyait le paiement à Euma de frais de gestion correspondant à 14 % de la valeur des marchés et des commandes faisant suite à une offre à commandes, soit légèrement plus que le pourcentage standard de 10 % qui avait cours dans l'industrie à ce moment.

N'eût été des assouplissements contractuels, les services de construction n'auraient pu être fournis dans les délais requis. Ces assouplissements ont permis à EC d'adjuger rapidement des marchés pour l'obtention de services de construction jugés urgents.

² Entrevue avec P. Dubreuil

À de nombreuses reprises, des commandes subséquentes à une offre à commandes ont pu être effectuées dans des délais extraordinairement courts, le plus court étant inférieur à 24 heures. Malgré ces courtes échéances, toutes les formalités contractuelles applicables ont été observées.

La gestion des travaux exécutés dans le cadre de commandes subséquentes à une offre à commandes relevait du Directeur général et du gestionnaire des installations, et a été effectuée d'une manière conforme aux stipulations contractuelles. Tant le Directeur général que le gestionnaire des installations ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à la concrétisation de ce projet spécial.

Eu égard à la nature particulière du projet de rénovation et du processus contractuel, et considérant l'importance accordée à la réalisation fructueuse de ce projet, le Directeur général et le gestionnaire des installations sont demeurés disponibles à plein temps, tout au long du projet, pour prendre les décisions courantes nécessaires à sa gestion. Cependant, tous les paiements étaient approuvés par le Directeur général.

4.0 CONCLUSIONS

Après avoir évalué les processus suivis et les mesures prises par la haute direction, et la façon dont le pouvoir de délégation accru a été appliqué, l'équipe de vérification formule les conclusions suivantes :

- La totalité des marchés et des commandes subséquentes à une offre à commandes ont été conclus d'une manière conforme au *Règlement sur les marchés de l'État*, à la Politique sur les contrats du Conseil du Trésor, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux stipulations de l'accord existant.
- N'eût été des assouplissements attribuables au relèvement des plafonds contractuels habituels, sans la contribution de TPSGC comme autorité contractante, sans le pouvoir contractuel prévu à l'accord et sans le relèvement du pouvoir de délégation, le projet n'aurait pu être mené à terme dans les délais requis.
- Les gestionnaires du CMC ont intensifié leur gestion courante du projet pour s'assurer que les stipulations des marchés et les conditions des travaux de construction soient suivies plus strictement que ce n'aurait été le cas en l'absence des assouplissements et d'un pouvoir accru de délégation.

5.0 SUGGESTIONS - MEILLEURES PRATIQUES

Dans ce chapitre, nous présentons des recommandations précises pour aider EC à déterminer quand et comment il serait possible de recourir aux assouplissements pour accélérer la construction d'immobilisations. Ces recommandations peuvent être considérées comme de meilleures pratiques à employer s'il survenait un besoin similaire de recourir aux assouplissements.

Dans le processus de passation de marchés examiné dans ce rapport pour l'obtention de services de construction d'immobilisations, nous avons relevé un certain nombre de pratiques qu'il serait souhaitable d'adopter si une situation similaire se présentait.

Dans les cas où un projet s'avère d'une grande importance, tant sur le plan financier que du point de vue d'un programme, nous suggérons :

- 1. qu'un fonctionnaire de haut niveau (Directeur général dans ce cas) soit exclusivement chargé de voir à la gestion du projet. Comme signalé dans ce rapport, une telle mesure facilite les communications et la prise de décisions et rehausse notre crédibilité auprès des entrepreneurs et des intervenants;**
- 2. que le responsable du projet exige la présentation d'un minimum de trois soumissions pour chaque commande subséquente à une offre à commandes. Une des entreprises invitées à soumissionner devrait être choisie par Environnement Canada;**
- 3. que l'on forme un comité directeur de projet, où seraient obligatoirement représentés Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le Ministère et l'organisation concernée, et qu'aucune autorisation ne soit considérée définitive ou exécutoire avant d'être examinée et approuvée par le comité directeur.**