

Respect

Excellence

Intégrité

Leadership



Rapport final

2007-726

Vérification du processus de passation des marchés de travaux de construction de TPSGC

Bureau de la vérification et de l'évaluation

19 mars 2009



TABLE DES MATIÈRES

POINTS PRINCIPAUX	I
CONTEXTE	1
OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION	2
OBSERVATIONS	3
RÔLES ET RESPONSABILITÉS.....	3
Attestation d'assurance manquante ou invalide.....	4
Examen inefficace des plans et des spécifications de projet préalables aux soumissions	5
Autorisations de modification non fournies, en temps opportun.....	5
CONTRÔLES DE GESTION.....	7
Processus de gestion des risques liés aux programmes et aux projets.....	7
Cadre stratégique adéquat	8
Système de suivi des pouvoirs financiers délégués	9
Renforcement de la clause de vérification	9
CONFORMITÉ DANS LA PASSATION DES MARCHÉS	10
Peu de preuves de la réalisation d'évaluations du rendement des entrepreneurs	10
Dossiers de marchés et de projets incomplets.....	11
Pratique non définie de facturation des dépenses aux projets de construction	12
CONCLUSIONS.....	13
RÉPONSES DES DIRECTIONS	14
RECOMMANDATIONS ET MESURES DES DIRECTIONS.....	14
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION.....	18

POINTS PRINCIPAUX

- i. Les points principaux ne sont pas un document indépendant et doivent être lus conjointement avec le rapport.

Portée

- ii. Les marchés de travaux de construction sont définis au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) comme des contrats portant sur la construction, la réparation, la rénovation ou la restauration d'un ouvrage, à l'exception d'un navire. Ces marchés comprennent en outre : la fourniture et l'érection d'une structure préfabriquée; le dragage; la démolition et la location de l'outillage.
- iii. Deux directions de TPSGC fournissent des services liés à la construction. La première, la Direction générale des biens immobiliers (DGBI), fournit aux ministères et organismes des compétences professionnelles et des services immobiliers techniques à titre optionnel et moyennant des honoraires. Un de ces services optionnels consiste en la gestion des projets de construction. La principale responsabilité dans l'exécution de ces services est de veiller à ce que les projets de construction soient réalisés à temps, selon le budget établi, et qu'ils optimisent les ressources de l'État. La deuxième direction générale à offrir des services liés à la construction est la Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI), qui relève de la Direction générale des approvisionnements. Cette direction dispose de connaissances spécialisées et de pouvoirs d'achat et ses services sont uniquement dédiés au produit spécialisé qu'est la construction. Son rôle consiste à fournir à la DGBI, en temps opportun, des services de gestion des achats et d'autres services communs connexes à valeur ajoutée, afin de l'appuyer dans la réalisation de projets de construction pour ses clients.
- iv. Les deux directions générales du Ministère sont chargées d'établir des mesures de contrôle de gestion qui font en sorte que le processus d'attribution des contrats soit conforme aux règlements établis par le gouvernement et aux politiques et procédures de TPSGC. Bien que cela ne s'inscrive pas dans la portée de cette vérification, la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) est responsable en outre de la gestion de projets à valeur ajoutée et de la validation des coûts assumés pendant le projet de construction.

Importance

- v. TPSGC attribue des marchés de travaux de construction totalisant environ 700 millions de dollars et gère approximativement 1 800 nouveaux instruments de passation de marchés de travaux de construction chaque année. En outre, plus de 60 % des instruments de passation de marchés de travaux de construction attribués par TPSGC le sont au nom de la DGBI.
- vi. Un processus efficace de passation des marchés facilite la gestion des projets en favorisant le respect des lois et des politiques applicables. Il assure en outre la fourniture efficace et efficiente des services de construction aux clients et la prestation de services

de gestion de projets à valeur ajoutée. En permettant aux autres ministères et organismes du gouvernement de fournir des programmes et des services aux Canadiens, TPSGC doit impérativement mettre en place un cadre solide de contrôle de la passation des marchés et une approche appropriée de la gestion du risque qui met l'accent sur la qualité des services, une saine gestion financière et l'optimisation de la valeur des projets de construction.

Constatations

- vii. Nous avons constaté qu'aucun des documents sur le cadre de responsabilisation national ne définissait clairement les rôles et les responsabilités de la DGBI et de la DAMI. Ce cadre aurait aidé à atténuer le non-respect des modalités et des conditions contractuelles, les risques, et les irrégularités contractuelles dans les secteurs de l'assurance, des plans/spécifications et autorisations de modification. Il est important de tirer parti de l'élan généré par les régions et le secteur de la capitale nationale dans l'établissement d'un cadre de responsabilisation national.
- viii. Les contrôles de gestion pour la gestion du risque et le cadre stratégique concernant la passation des marchés de travaux de construction étaient appropriés, et pour ce faire, les contrôles pour la gestion d'un cadre de délégation financière étaient en place afin de garantir que les signataires des marchés disposaient du pouvoir financier délégué. Toutefois, l'utilisation uniforme de dispositions rigoureuses en matière de vérification des marchés et la mise en œuvre régulière de vérifications publiques dans le cadre des projets de construction aideraient à garantir que l'État est protégé et qu'il reçoit une bonne valeur en contrepartie des fonds dépensés.
- ix. Globalement, les dossiers de marchés de travaux de construction échantillonnés étaient en conformité avec les lois et les politiques applicables. Toutefois, nous avons constaté qu'il y avait des lacunes quant à la tenue de dossiers conformes et complets. Par exemple, les évaluations obligatoires réalisées en lien avec le rendement des entrepreneurs n'étaient pas toutes conservées dans les dossiers.
- x. Nous avons déterminé que la pratique consistant à imputer les dépenses liées aux projets directement aux marchés de travaux de construction augmentait le risque de non-conformité aux lois et aux politiques applicables et créait une ouverture pour des comportements potentiellement inappropriés.

Réponses de la gestion

Les directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers acceptent les constatations du rapport comme étant justes et exactes.

Recommandations et plans d'actions de la gestion

Recommandation 1 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient élaborer un cadre de responsabilisation national qui décrit les rôles et les responsabilités des agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI ainsi que des gestionnaires de projet de la DGBI dans le cadre de la passation des

marchés de travaux de construction. Le cadre devrait atténuer clairement les préoccupations relatives à l'assurance, aux plans/spécifications et aux autorisations de modification qui ont été soulevées dans cette vérification.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 1.1. Le Secteur de la capitale nationale (SCN) de la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) et les régions (Attribution des marchés immobiliers – AMI) élaboreront conjointement une ébauche de cadre de responsabilisation, avec la collaboration du SCN de la Direction générale des approvisionnements (DGA) (DAMI), ils se consulteront, finaliseront le cadre et le soumettront en vue de sa mise en œuvre à l'échelle nationale. Résumer les commentaires et créer un document de travail d'ici le 30 janvier 2009.
- 1.2. Soumettre le document de travail aux régions de la DGBI pour commentaires/révision le 13 mars 2009.
- 1.3. Résumer les commentaires et créer une ébauche de document de responsabilisation d'ici le 01 mai 2009.
- 1.4. Faire traduire l'ébauche finale du document d'ici le 22 mai 2009.
- 1.5. Soumettre au SMA de la DGA et au SMA de la DGBI pour approbation d'ici le 19 juin 2009.
- 1.6. Afficher le document approuvé dans le Système national de gestion de projet (SNGP) de la DGBI et dans l'unité de disque partagée nationale de l'AMI (régions) / SCN (DAMI) d'ici le 08 septembre 2009.

Recommandation 2 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient veiller à ce que les marchés de construction comprennent une disposition plus détaillée en matière de vérification dans leurs conditions uniformisées, et réaliser des vérifications.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 2.1. Examiner la clause existant sur la vérification de la construction, la clause utilisée dans les documents CCDC du secteur privé et dans d'autres contrats de TPSGC d'ici le 13 février 2009.
- 2.2. Rédiger, avec les Services juridiques, une clause révisée, et la traduire d'ici le 20 mars 2009.
- 2.3. Présenter la clause au Sous-comité de la construction du Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés (SCC-CCCTM), et demander l'autorisation d'inclure la nouvelle clause dans le *Contrat type de construction du gouvernement du Canada* du CT d'ici le 26 mars 2009.
- 2.4. Au cours du mois de décembre 2009, faire inclure la clause approuvée par le SCC-CCCTM dans la prochaine version du Guide des CCUA.

- 2.5. Analyser les méthodes actuelles utilisées dans les projets de construction pour s'assurer qu'il existe des mesures de protection des intérêts financiers de l'État au plus tard en décembre 2009.
- 2.6. Remédier à toute lacune repérée, y compris mettre en œuvre les résultats des vérifications avant la fin de décembre 2009.

Recommandation 3 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient veiller à ce que les formulaires d'évaluation du rendement des entrepreneurs soient remplis par les gestionnaires de projet de la DGBI et distribués aux agents responsables de l'approvisionnement de l'AMI et conservés dans les dossiers contractuels.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 3.1. D'ici le 30 mars 2009, un *Communiqué* sera envoyé à tous les gestionnaires de projet pour expliquer qu'un formulaire FRERE doit être rempli dans tous les dossiers de construction.
- 3.2. L'examen annuel du rendement des employés tiendra compte des formulaires FRERE remplis et non remplis d'ici le 30 juin 2009.
- 3.3. On rappellera aux agents des contrats de l'AMI, dans les Consignes opérationnelles de l'AMI, que le formulaire FRERE rempli fourni par la DGBI doit être inclus dans le dossier dans le cadre des procédures de clôture du dossier d'ici le 04 septembre 2009.

Recommandation 4 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient veiller à ce que des directives claires et adéquates soient données aux gestionnaires de projet de la DGBI et aux agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI afin d'assurer le maintien de dossiers de projets et de marchés complets.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 4.1. Le « domaine de connaissances – approvisionnement » du Système national de gestion de projet (DNGP) de la DGBI sera mis à jour pour informer les gestionnaires de projet de leurs obligations d'ici le 04 septembre 2009.
- 4.2. Un document national de Consignes opérationnelles sera créé d'ici le 04 septembre 2009 et comprendra une section sur ce sujet (voir le point 6 ci-dessous).

Recommandation 5 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers devrait mettre en œuvre et surveiller un protocole pour l'imputation des dépenses aux marchés de construction.

Réponse de la DGBI. La DGBI accepte la recommandation et prendra les actions suivantes.

- 5.1. Un communiqué sera envoyé à tous les gestionnaires principaux de projet pour expliquer les circonstances dans lesquelles les dépenses devraient être imputées aux marchés de construction au plus tard en juillet 2009.
- 5.2. Suite à la diffusion du communiqué, un échantillonnage sélectif de projets se fera après le mois de juillet 2009 et se poursuivra.

Recommandations 6 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements devrait élaborer et communiquer les Consignes opérationnelles destinées aux agents responsables de l'approvisionnement de l'AMI dans toutes les régions afin d'assurer, aux gestionnaires de projet de la DGBI, la prestation uniforme des services de construction de qualité et dans les délais établis.

Réponse de la DGA. La DGA accepte la recommandation et prendra les actions suivantes.

- 6.1. La Direction de l'attribution des marchés immobiliers dans le SCN rassemblera les diverses Consignes opérationnelles de chaque région d'ici le 27 février 2009.
- 6.2. Les diverses consignes seront examinées d'ici le 09 avril 2009 et l'on tirera le meilleur de chacune pour créer une norme nationale.
- 6.3. Les parties qui manquent seront rédigées et ajoutées à la norme nationale avant le 29 mai 2009.
- 6.4. Le document sera diffusé à toutes les régions pour examen et commentaires d'ici le 26 juin 2009.
- 6.5. Le document sera finalisé et traduit d'ici le 21 août 2009.
- 6.6. Le document sera affiché dans l'unité de disque partagée de l'AMI (régions) / SCN (DAMI) pour être utilisé par toutes les régions d'ici le 04 septembre 2009.
- 6.7. D'ici le 27 novembre 2009, chaque région annexera toute exigence particulière régionale à la norme nationale.

CONTEXTE

1. Les travaux de construction au sein du gouvernement exigent des compétences en gestion de projet afin de garantir que les projets de construction sont réalisés à temps et selon le budget établi, et qu'ils optimisent les ressources de l'État. Le Règlement sur les marchés de l'État définit la passation des marchés de travaux de construction comme étant un contrat qui porte sur la construction, la réparation, la rénovation ou la restauration d'un ouvrage, à l'exception d'un navire. Ces marchés comprennent en outre : la fourniture et l'érection d'une structure préfabriquée; le dragage; la démolition; la location de l'outillage.
2. Chaque année, TPSGC attribue des marchés totalisant environ 8,6¹ milliards de dollars en produits, en services et en construction et gère approximativement 35 222 nouveaux instruments de passation de marchés, tels que les offres à commandes, les arrangements en matière d'approvisionnement et les marchés. Parmi ces instruments, 1 774 étaient codés comme étant de la construction, pour un total de 675,17 millions de dollars.
3. Au sein de TPSGC, deux organisations fournissent des services de construction aux autres ministères et organismes du gouvernement. La première de ces organisations, la Direction générale des biens immobiliers, fournit, à titre optionnel et moyennant des honoraires, des services professionnels et techniques qui permettent aux ministères et organismes du gouvernement de réaliser leurs programmes et leurs services. Au sein de la Direction générale des biens immobiliers (DGBI), les gestionnaires de projet des Services professionnels et techniques fournissent de l'expertise technique dans la gestion des projets de construction.
4. La deuxième organisation, la Direction générale des approvisionnements, appuie les ministères et organismes du gouvernement en fournissant des services d'achat à valeur ajoutée, en temps opportun. Au sein de la Direction générale des approvisionnements, la Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI) met à profit ses compétences spécialisées dans le domaine des marchés de travaux de construction. Parmi les 1 774 instruments de passation de marchés de travaux de construction attribués par les agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI, la majorité (66 %) était destinée aux gestionnaires de projet des Services professionnels et techniques de la DGBI de TPSGC. Les autres 34 % étaient des instruments de passation de marchés de travaux de construction attribués au nom d'autres ministères du gouvernement.
5. Les deux directions générales du Ministère sont chargées d'établir des mesures de contrôle de gestion qui font en sorte que le processus d'attribution des contrats soit conforme aux règlements établis par le gouvernement et aux politiques et procédures de TPSGC. Bien que cela ne s'inscrive pas dans la portée de cette vérification, la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) est responsable en outre de la gestion de projets à valeur ajoutée et de la validation des coûts assumés pendant le projet de construction.
6. Dans le présent rapport, les termes « Direction générale des biens immobiliers », « Direction générale des approvisionnements » et « Direction de l'attribution des marchés

¹ Extrait du Système d'information sur les acquisitions de TPSGC pour 2006-2007

- immobiliers » seront utilisés de façon générique et comprendront tous les bureaux régionaux et l'administration centrale.
7. Règle générale, dans le processus de gestion des marchés de travaux de construction, les ministères clients négocient des honoraires et un échéancier afin que la DGBI gère le projet. Les gestionnaires de projet de la DGBI ont pour rôle de travailler avec le client pour définir les besoins et de préparer les plans et les spécifications à l'interne ou signer un marché avec une entreprise d'architecture ou d'ingénierie. Ils préparent ensuite une évaluation des risques, une estimation des coûts, ainsi qu'un énoncé des travaux. À titre de responsables techniques pour le projet, les gestionnaires de projet de la DGBI font appels aux services de passation de marchés des agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI.
 8. Les agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI ont pour rôle de veiller à ce que le processus d'achat soit dûment lancé compte tenu des règlements régissant la passation des marchés du gouvernement et des principes en matière d'achat du Ministère. Les gestionnaires de projet de la DGBI évaluent les soumissions reçues et recommandent l'attribution des marchés. On avise les entrepreneurs de l'acceptation de leur soumission par l'entremise d'une lettre et on leur fournit un délai pour mettre en place les assurances et les garanties financières requises. Après l'attribution des marchés, les gestionnaires de projet de la DGBI dirigent les travaux, négocient et approuvent les autorisations de modification, autorisent les acomptes, tiennent les clients au courant de l'état des projets, fournissent de la supervision et de l'expertise technique, évaluent l'achèvement provisoire et l'achèvement final, examinent le rendement de l'entrepreneur et clôturent le marché. Après l'attribution des marchés, il incombe aux agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI de modifier les marchés et de veiller à ce que toutes les modalités des marchés soient respectées.

OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION

9. La vérification visait à fournir une assurance sur la mesure dans laquelle un cadre de contrôle de gestion adéquat était en place pour le processus de passation des marchés afin de garantir la prestation efficace et efficiente des services de construction, et la conformité aux lois, aux politiques et aux procédures relatives à la passation des marchés.
10. La portée de la vérification comprenait les activités liées aux marchés des gestionnaires de projet de la DGBI et des agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI. Nous avons examiné un échantillon discrétionnaire de 50 marchés de travaux de construction comprenant 25 marchés de chacun des deux bureaux régionaux – Atlantique et Ontario. Nous avons tiré des conclusions des activités contractuelles, de l'étape du besoin jusqu'à l'attestation finale de l'achèvement des travaux ou jusqu'au moment de l'étape de l'examen détaillé de la vérification.
11. Des renseignements supplémentaires sur les objectifs, la portée, l'approche et les critères se trouvent à la section « À propos de la vérification ».

OBSERVATIONS

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

12. La responsabilité consiste en l'obligation d'exécuter, tandis que l'imputabilité est le devoir de surveiller le rendement et d'en rendre compte. Dans les cas où la responsabilité et l'imputabilité sont partagées, la délimitation claire des responsabilités, des pouvoirs délégués, de la répartition des tâches et de la voie de communication appuient la coordination efficace entre toutes les parties de l'organisation et garantissent que toutes les parties au sein de l'organisation sont conscientes de leurs responsabilités et s'y conforment.
13. Nous nous attendions à ce que TPSGC ait élaboré et mis en œuvre un cadre de responsabilisation qui articule les rôles et les responsabilités des gestionnaires de projet de la DGBI et des agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI. Ce cadre ferait en sorte que les imputabilités soient clairement définies pour réaliser des services de construction de qualité, à temps et selon le budget établi.
14. En 2004, la DAMI du secteur de la capitale nationale a créé un projet de cadre de responsabilisation pour la gestion de la passation des marchés immobiliers. Ce cadre de responsabilisation n'a pas été finalisé dans cette région, ni diffusé à l'échelle de toutes les régions. Ce groupe a également élaboré des lignes directrices et des procédures pour la passation des marchés immobiliers, tel que de nouveaux documents de construction, des formulaires pour l'administration et le traitement des réclamations de garantie, qui ont été diffusés à l'échelle de toutes les régions.
15. De plus, en 2000, la région de l'Atlantique a élaboré un projet d'« Instructions sur l'utilisation des marchés - Interface entre les Services immobiliers (SI) et la DAMI ». Afin de finaliser et de mettre en œuvre ce nouveau cadre de responsabilisation, la région de l'Atlantique a récemment mis en place un Comité d'amélioration de prestation des services qui est coprésidé par le gestionnaire régional de la DGBI et le gestionnaire régional de la DAMI. Le mandat établi pour ce Comité d'amélioration de prestation des services définit les facteurs clés de succès à l'appui de l'imputabilité au sein des deux organisations. À titre d'exemple de meilleures pratiques pour les autres régions, un extrait des objectifs du mandat est compris dans la pièce 1.

Pièce 1 : Extrait du mandat du Comité d'amélioration de prestation des services.

- *Sensibiliser les employés au sein de la Direction générale des services immobiliers (DGSI) et de la Direction de l'attribution des marchés immobiliers (DAMI) à leurs procédures opérationnelles et méthodes de travail respectives.*
- *Simplifier le processus de passation des marchés de la DGSI et de la DAMI, le cas échéant, afin d'accélérer la prestation des services, en temps opportun.*
- *Favoriser le dialogue régulier entre les employés au sein des deux directions générales sur les défis et les pressions auxquels ils doivent faire face dans l'environnement de travail quotidien.*
- *Élaborer et officialiser des lignes directrices pour la communication concernant les questions liées aux capacités et aux ressources au sein des directions générales (c.-à-d. calendriers des vacances), les modifications apportées à la politique opérationnelle (nationale ou régionale), et les autres défis et pressions auxquels ils doivent faire face quotidiennement.*
- *Fournir un forum intégré permanent pour discuter et communiquer les questions d'intérêt commun, ainsi que les politiques nouvelles ou modifiées, et pour assurer l'uniformité parmi les divers bureaux de la DAMI et des SI dans la région.*

16. Nous citons ci-dessous trois exemples relatifs aux assurances, aux plans et spécifications et aux autorisations de modification dans le cadre desquels nous avons constaté que le manque de rôles et de responsabilités clairement définis et documentés a donné lieu à des irrégularités contractuelles.

Attestation d'assurance manquante ou invalide

17. Dans le cadre des modalités du marché, les entrepreneurs doivent démontrer qu'ils ont obtenu l'attestation d'assurance exigée. Cela sert de protection contre la responsabilité et/ou les risques des constructeurs sur un site de travaux de construction pour leurs employés et les sous-traitants, ainsi que pour les employés ou les représentants de l'État. Comme il s'agit d'une obligation contractuelle, il incombe à l'agent responsable de l'approvisionnement de la DAMI, à titre d'autorité contractante, de veiller à ce que l'assurance exigée soit valide pendant toute la durée du marché. Toutefois, le gestionnaire de projet de la DGBI est responsable de la gestion des travaux sur le chantier. Compte tenu du fait que l'assurance appuie la gestion du risque de responsabilité potentielle sur le chantier, il semblerait qu'il incombe au gestionnaire de projet de la DGBI de veiller à ce que les travaux ne soient pas entrepris avant que tous les documents appropriés d'assurance soient reçus.
18. Nous avons constaté qu'il y avait un manque de compréhension en ce qui a trait aux responsabilités des gestionnaires de projet de la DGBI et des agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI dans le cadre du processus d'attestation d'assurance. Selon la lettre d'acceptation de la soumission, les preuves d'assurance doivent être envoyées à l'agent responsable de l'approvisionnement de la DAMI dans les 30 jours. Au moment de la rencontre préparatoire avec l'entrepreneur, sur le chantier, le gestionnaire de projet de la DGBI doit réitérer qu'une attestation d'assurance est exigée avant le début des travaux. Lorsque l'agent responsable de l'approvisionnement de la DAMI reçoit

l'attestation, il communique, par téléphone ou par courriel, avec le gestionnaire de projet de la DGBI pour l'aviser que l'attestation a été reçue et que les travaux peuvent débiter sur le chantier. Toutefois, les responsabilités qui se posent après la réception de cette attestation d'assurance ne sont pas claires. Par exemple, la validation du montant réel de l'assurance afin d'assurer les employés de l'État comme engagements additionnels et la couverture de la période d'assurance.

19. Dans le cas de 12 des 50 dossiers examinés, nous avons constaté que la copie des dispositions relatives à l'assurance n'avait pas été versée au dossier, ou qu'elle n'était pas valide pour toute la durée du marché; les travaux ont toutefois été réalisés sur le chantier. Par conséquent, les risques pour l'État et l'entrepreneur étaient élevés et les exigences en matière d'assurance n'ont pas été respectées selon les modalités du marché.

Examen inefficace des plans et des spécifications de projet préalables aux soumissions

20. Il est important de disposer de plans et de spécifications complètes et de qualité afin de minimiser les retards à l'étape de la demande de soumissions et de réduire les coûts des autorisations de modification à l'étape de la construction.
21. Compte tenu du fait qu'il incombe aux agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI de veiller à ce que les documents contractuels soient préparés de façon à ce que les intérêts de l'État soient protégés, ces derniers croient qu'il leur incombe de faire en sorte qu'aucune clause ou condition qui risque d'avoir une incidence sur les obligations légales du marché ne soit comprise dans les plans et les spécifications (de plus de 200 pages). Toutefois, il semble que des préoccupations aient été soulevées par les gestionnaires de projet de la DGBI, à savoir qu'un des facteurs causant les retards dans la passation des marchés consiste en l'expertise technique limitée des agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI lorsqu'ils examinent des plans et des spécifications.
22. La DAMI a réussi, dans une certaine mesure, à limiter le temps d'achèvement d'un examen en établissant des conditions contractuelles uniformisées. Toutefois, les plans et les spécifications qui constituent un addenda au marché sont aussi variés que les marchés de travaux de construction qu'ils décrivent. Par conséquent, l'attribution des responsabilités entourant l'examen des plans et des spécifications de projets préalables aux soumissions et l'impact de cet examen sur le processus de passation des marchés continuent de poser des défis.

Autorisations de modification non fournies, en temps opportun

23. L'autorisation de modification consiste en l'ajout ou la suppression d'activités liées au marché initial et qui peuvent avoir une incidence sur la valeur initiale du marché ou sur sa date d'achèvement. Une fois qu'une autorisation de modification est présentée et approuvée, elle sert généralement à modifier le contrat initial de façon à en faire partie intégrante. En ce qui a trait aux obligations contractuelles, l'autorisation de modification constitue une pratique courante et acceptée dans le secteur de la construction. Il incombe au gestionnaire de projet de la DGBI de préparer les autorisations de modification, tandis

- que les modifications aux marchés découlant des autorisations de modification relèvent de la responsabilité de l'agent responsable de l'approvisionnement de la DAMI.
24. Les autorisations de modification peuvent survenir dans différentes circonstances, par exemple :
- Conditions du site inconnues pendant le processus d'appel d'offres;
 - Modifications pour rectifier les plans et/ou les spécifications;
 - Modifications techniques à la conception ou à la portée;
 - Prolongation de la durée des travaux.
25. Comme meilleure pratique, la région de l'Atlantique avait inclus les procédures relatives aux autorisations de modification et aux modifications dans son projet d'instructions sur l'utilisation des marchés et ses activités liées à la certification ISO 9000. Les procédures soulignaient que les gestionnaires de projet de la DGBI devaient acheminer toutes les autorisations de modification, en temps opportun, aux agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI afin que les modifications appropriées aux marchés puissent être émises.
26. Nous avons constaté que les gestionnaires de projet de la DGBI fournissent couramment des lots d'autorisations de modification de la construction aux agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI. De plus, les délais pour présenter les lots et, par conséquent, pour aviser les agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI de l'envergure des modifications au marché, variaient de quelques semaines à quelques mois.
27. Nous avons consulté la DAMI, dans le secteur de la capitale nationale, relativement à cette question en particulier, puisqu'elle est chargée de fournir de l'orientation aux régions en ce qui a trait à la passation de marchés immobiliers. Nous avons appris qu'elle avait établi un processus d'approbation préalable rapide et abrégé. Ce document d'une page fournit la souplesse pour le processus d'approbation des autorisations de modification et la reconnaissance du fait que les calendriers des travaux des projets de construction sont souvent à l'extérieur des heures normales de travail. Bien que le processus soit en place, nous avons repéré des cas où les gestionnaires de projet de la DGBI n'avaient pas suivi ce processus d'approbation et avaient continué d'envoyer les autorisations de modification après le début des travaux.
28. Le défaut de traiter, en temps opportun, les autorisations de modification ainsi que les modifications qui en découlent peuvent exiger la ratification d'une approbation de travaux après coup. De plus, cette situation a une incidence sur l'intégrité des renseignements relatifs au marché contenus dans le Système de gestion de l'information liée à l'approvisionnement, ainsi que sur la divulgation des modifications d'une valeur supérieure à 10 000 \$ sur le site Web du gouvernement.
29. En l'absence d'une compréhension claire et de l'acceptation, par les deux organisations, de leurs rôles et responsabilités en ce qui a trait au processus de passation de marchés, les risques et le nombre d'irrégularités augmentent, ce qui a des répercussions sur le respect des lois et des politiques établies, ainsi que sur la capacité de TPSGC de réaliser des projets de qualité, à temps et selon le budget établi pour le compte des ministères clients.

CONTRÔLES DE GESTION

30. Les contrôles internes correspondent aux mesures prises par la direction pour améliorer la gestion des risques et augmenter la probabilité que les buts et les objectifs établis en relation avec l'efficacité opérationnelle, la production de rapports fiables et la conformité soient atteints. Ces contrôles comprennent un éventail d'activités aussi diverses que l'atténuation des risques, les politiques et les procédures, les finances, les pratiques et les contrôles relatifs aux opérations, ainsi que la sécurité des biens matériels et de l'information.
31. Nous nous attendions à ce que le processus de passation de marchés de travaux de construction comprenne des contrôles clés, fonctionnant de façon efficace. Nous avons constaté que dans la plupart des cas, des contrôles étaient en place et fonctionnaient de façon appropriée; toutefois, certains contrôles n'étaient pas efficaces. Nous avons mentionné ci-dessous les contrôles de gestion dans les domaines de la gestion des risques, du cadre stratégique, de la validation des délégations financières et de l'atténuation des risques contractuels par le biais de clauses de vérification.

Processus de gestion des risques liés aux programmes et aux projets

32. Au sein de TPSGC, un processus intégré de gestion des risques permet aux organisations d'intégrer le risque dans leur processus annuel de planification opérationnelle des programmes. Il est lié à la Politique sur la gestion des risques du Conseil du Trésor et au cadre de gestion des risques. De plus, TPSGC a élaboré des politiques ministérielles pour la gestion intégrée des risques et le Cadre de gestion des risques des Services immobiliers.
33. Nous avons constaté que les deux directions ont élaboré et affiché sur leur site intranet régional un plan intégré de ressources humaines et d'activités correspondant aux stratégies et aux risques liés aux ressources humaines et aux programmes. De plus, le Secteur des programmes professionnels et techniques de la Direction générale des biens immobiliers dans la région de l'Atlantique a élaboré, pour 2008-2009, un plan opérationnel détaillé lié à ses objectifs régionaux.
34. Règle générale, les gestionnaires de projet de la DGBI élaborent un plan de gestion des risques liés au projet. Approuvé par le gestionnaire principal de projet, ce plan facilite l'acceptation par les ministères clients et il détermine et quantifie les facteurs de risque et leurs répercussions tout au long du cycle de vie d'un projet. Le plan est proactif dans la gestion des risques et fait partie intégrante des exigences en matière d'autorisation de passation des marchés, puisqu'il établit une estimation des fonds supplémentaires requis pour les autorisations de modification. Dans tous les marchés de travaux de construction examinés, nous avons constaté qu'un plan de gestion des risques liés au projet était au dossier.
35. La mise en place d'un processus efficace de gestion des risques, au niveau organisationnel et en particulier au niveau du projet, permet de veiller à ce que TPSGC

puisse offrir des services de gestion de projet de qualité, à temps et selon le budget établi pour le compte des ministères clients.

Cadre stratégique adéquat

36. Les agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI suivent le cadre stratégique documenté dans le Guide des approvisionnements et dans les Clauses et conditions uniformisées d'achat. De plus, la DAMI du secteur de la capitale nationale a élaboré des lignes directrices, nouvelles ou modifiées, propres au secteur de la construction et les a distribuées aux régions. Certains documents ont été élaborés conjointement avec le Comité consultatif du Conseil du Trésor sur la passation des marchés de travaux de construction, ainsi qu'en étroite collaboration avec l'Association canadienne de la construction, l'Association canadienne de caution et d'autres organismes pertinents.
37. Les gestionnaires de projet de la DGBI ont adopté un Système national de gestion de projets (SNGP), qui a été lancé en 2006-2007 pour améliorer la prestation de services et accroître la satisfaction de la clientèle. Un cadre de mesure du rendement et d'évaluation visant à améliorer la gestion de projets fait partie intégrante du SNGP. Le SNGP fournit une méthodologie, des outils Web et une structure de gouvernance pour les projets. Il met aussi l'accent sur l'amélioration de la gestion des relations avec la clientèle et de la gestion de la qualité, en vue de mettre en œuvre les projets en respectant les délais, les budgets et la portée définie.
38. La Gestion de projets de la Direction des biens immobiliers, dans la Région de l'Atlantique, a élaboré un Manuel des procédures en matière de qualité dans le cadre de son programme ISO 9000. Ces procédures sont en voie d'être mises à jour afin de les harmoniser avec le SNGP. Le manuel fournit de l'information détaillée et des organigrammes fonctionnels relatifs à divers aspects des services immobiliers, y compris : une directive pour la gestion des risques; une directive pour l'acquisition de services de construction; l'acquisition de services de consultation; les modifications aux marchés de travaux de construction. Ce manuel pourrait être distribué à l'échelle des régions à titre de document sur les meilleures pratiques.
39. On nous a toutefois informés que, du point de vue des régions, des méthodes d'acquisition détaillées pour la prestation de services de passation de marchés destinée aux gestionnaires de projet de la DGBI seraient appréciées. Plus précisément, elles contribueraient à garantir que les étapes clés du processus de passation des marchés sont uniformément suivies et à assurer la prestation de services d'achat de qualité et en temps opportun aux gestionnaires de projet de la DGBI. Ces méthodes détaillées constitueraient également un outil utile pour les nouveaux agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI qui possèdent une expérience limitée.
40. Le cadre stratégique que TPSGC a mis en place pour la prestation des services d'approvisionnement et de gestion de projets est adéquate. Certaines incohérences dans les bureaux régionaux pourraient être améliorées grâce à des méthodes uniformisées, qui accroîtraient la prestation de services de qualité dans le cadre des projets de construction.

Système de suivi des pouvoirs financiers délégués

41. Les pouvoirs financiers sont délégués aux employés selon les exigences de leur poste. Avec ces pouvoirs vient la responsabilité d'attester, en vertu des articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, que des fonds suffisants sont disponibles pour l'achat et que les produits ou les services ont été reçus conformément aux modalités et conditions en vertu desquelles ils ont été achetés. Un processus était en place dans les deux régions pour assurer l'établissement de l'Annexe 1 (formulaire de délégation financière du ministère), et le suivi d'un cours obligatoire avant d'exercer les pouvoirs financiers délégués. Tous les gestionnaires de projet de la DGBI qui avaient signé pour la réception de biens et services (article 34 de la *LGFP*) relatifs aux réclamations périodiques du projet de construction étaient titulaires d'un pouvoir valide, et le formulaire rempli à cet effet était au dossier. La majorité des demandes de services pour l'engagement de fonds (article 32 de la *LGFP*) étaient en règle. Des signatures manquaient ou le formulaire de délégation n'était pas au dossier dans seulement 3 des 50 demandes.
42. La disponibilité d'information à jour, complète et accessible concernant les pouvoirs financiers délégués garantit que les employés qui signent en vertu de la *LGFP* disposent des pouvoirs appropriés et comprennent leurs responsabilités.

Renforcement de la clause de vérification

43. Afin de réduire le risque de coûts excessifs dans le cadre des projets et d'optimiser les ressources de l'État, il est important qu'une disposition précise et clairement formulée relative au droit de l'État de lancer une vérification soit comprise dans les modalités et conditions standard des marchés de travaux de construction et que des vérifications soient réalisées subséquentement.
44. Le modèle standard pour les marchés de travaux de construction renferme une clause des conditions générales (numéro 51) stipulant que les registres doivent être tenus par un entrepreneur. Cette clause incorpore la plupart des critères pour le lancement d'une vérification. Ces critères comprennent l'exigence de conserver les registres pendant au moins deux ans, l'accès aux registres des sous-traitants associés et le droit à une vérification si l'État en détermine la nécessité. Toutefois, en harmonie avec d'autres clauses de vérification utilisées dans la passation de marchés, ces clauses pourraient être renforcées afin d'inclure une mention du droit de l'État de valider la précision du système d'enregistrement du temps de l'entrepreneur et les montants réclamés, y compris le nombre d'heures facturées et les coûts engagés pour les matériaux, les fournitures, les autres coûts directs et les frais de déplacement et de séjour; des résultats et des constatations de la vérification comme étant concluants et du remboursement rapide au Canada de tout paiement en trop.
45. Nous avons confirmé que les projets de construction sont rarement vérifiés. Il est important que des vérifications soient réalisées régulièrement. Ces vérifications pourraient être réalisées par la Direction générale des approvisionnements, le Groupe chargé de la vérification des contrats ou les vérificateurs embauchés par les gestionnaires de projet de la DGBI. Le Groupe chargé de la vérification des contrats administre le

Programme de vérification des coûts contractuels, qui sert à protéger les intérêts financiers de l'État par le biais de vérifications systématiques des marchés émis par TPSGC. Ces vérifications : confirment que les marchés ne donnent pas lieu à des pertes importantes attribuables à des profits excessifs ou à des pratiques d'établissement des prix inexacts ou déraisonnables; découragent les entrepreneurs d'avoir recours à des pratiques inacceptables en assurant un niveau de vérification adéquat; fournissent de l'information sur le contrôle de la qualité du processus d'approvisionnement, y compris la gestion des contrats.

46. Le renforcement de cette clause et la mise en œuvre de vérifications des projets de travaux de construction par le gouvernement, le cas échéant, garantiront que l'État est protégé et reçoit juste valeur en contrepartie des fonds engagés.
47. Globalement, le cadre de contrôle de gestion fonctionne comme prévu et permet aux organisations d'atteindre leurs objectifs. Des contrôles et des pratiques de gestion des risques efficaces garantissent que les services de construction sont fournis aux clients à temps et selon le budget établi. Des améliorations sont nécessaires dans les domaines des examens des plans et des spécifications de projets, de la communication des autorisations de modification aux intervenantes clés et du renforcement des clauses de vérification. Ces améliorations permettront d'améliorer le cadre de contrôle et d'accroître les services optionnels à valeur ajoutée offerts aux clients.

CONFORMITÉ DANS LA PASSATION DES MARCHÉS

48. La conformité dans la passation des marchés est une activité de passation des marchés qui est conforme aux lois applicables, au Règlement sur les marchés de l'État, aux lignes directrices et aux politiques des organismes centraux et du Ministère et aux pratiques approuvées des secteurs et des régions. Les activités de passation des marchés doivent être réalisées de manière à résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, à faciliter l'accès, à encourager la concurrence et à constituer une dépense équitable des fonds publics.
49. Nous nous attendions à constater que les dossiers échantillonnés étaient conformes. De plus, nous nous attendions à ce que les dossiers des marchés et des projets soient bien maintenus et renferment toute l'information appropriée.
50. Globalement, l'équipe de vérification a constaté que les 50 dossiers des marchés de travaux de construction examinés étaient conformes aux lois et aux politiques applicables. Toutefois, nous avons repéré des cas de non-conformité en relation avec les politiques sur les évaluations du rendement et la documentation, ainsi que des lacunes dans les pratiques de passation de marchés relatives aux frais relatifs aux projets. Ces cas sont présentés ci-dessous.

Peu de preuves de la réalisation d'évaluations du rendement des entrepreneurs

51. Les modalités contractuelles exigent la réalisation d'évaluations du rendement des entrepreneurs. Les bonnes pratiques de gestion exigent que les documents d'évaluation

soient conservés au dossier, puisque l'évaluation de l'exécution du marché constitue un élément clé de l'élimination des problèmes futurs liés au rendement. Par le passé, le Formulaire du rapport d'évaluation du rendement de l'entrepreneur (FRERE) a été élaboré par la Direction générale des biens immobiliers et la Direction générale des approvisionnements, conjointement avec l'Association canadienne de la construction et les associations professionnelles des architectes et des ingénieurs. Ces groupes ont établi un cadre générique comprenant des critères d'évaluation précis afin d'évaluer objectivement la qualité des services fournis par les consultants et les entrepreneurs dans le cadre des projets immobiliers fédéraux. De plus, la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor stipule qu'à l'achèvement d'un marché, une évaluation devrait être entreprise par des fonctionnaires compétents dans les domaines particuliers visés.

52. Dans le cadre de notre examen des dossiers, nous avons remarqué que 19 des 50 dossiers de marchés et de gestion de projets ne contenaient aucune preuve que les formulaires d'évaluation du rendement des entrepreneurs avaient été remplis.
53. Il est important que l'évaluation du rendement d'un entrepreneur soit réalisée, puisque cette dernière constitue un élément clé de la Politique sur le rendement des fournisseurs du Ministère, qu'elle aide à améliorer le service et les attentes des clients et qu'elle atténue les problèmes liés aux fournisseurs.

Dossiers de marchés et de projets incomplets

54. Le Guide des approvisionnements de TPSGC et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor exigent que les dossiers d'achat fournissent une « piste de vérification » complète qui renferme les détails des communications et des décisions pertinentes. Les documents servent de registre historique des actions, des décisions et des activités d'achat qui sont survenues au cours de la durée du marché. Ils constituent une preuve importante dans l'éventualité d'un examen financier ou d'une éventuelle action en justice. De plus, les documents facilitent la supervision de la gestion et le transfert d'information aux agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI et aux gestionnaires de projet de la DGBI qui peuvent consulter le dossier ou en assument la responsabilité à une date ultérieure.
55. Les dossiers maintenus par l'agent responsable de l'approvisionnement de la DAMI et le gestionnaire de projet de la DGBI, même lorsque examinés comme dossiers de projet ou de marchés de travaux de construction distincts, ne contenaient pas toute la documentation pertinente. Nous avons remarqué qu'il manquait certains documents, tels que des demandes des clients; des pouvoirs d'approbation préalables au marché; des demandes de propositions; des invitations à soumissionner; des documents d'assurance; des documents de garantie; des permis; des attestations et des rapports sur le rendement.
56. À titre d'exemple, nous nous attendions à trouver un document de processus de planification et d'approbation préalable des contrats (PAPC) ou un plan d'achat aux dossiers portant sur des marchés de travaux de construction de plus de 50 000 \$. Il s'agit d'un document de contrôle portant sur la stratégie d'achat et la méthode de sélection et

qui fournit un niveau plus élevé de pouvoir de passation de marchés. Or, nous avons constaté que dans 9 des 50 dossiers de marchés examinés, d'une valeur de plus de 50 000 \$, le document n'était pas au dossier.

57. Les répercussions des documents manquants au dossier d'achat ou de projet pourraient entraîner l'incapacité de démontrer la conformité aux politiques et aux procédures. Il est essentiel que l'information et la documentation soient cohérentes et pertinentes afin de protéger les intérêts de l'entrepreneur, du ministère client et de TPSGC.

Pratique non définie de facturation des dépenses aux projets de construction

58. Les Services de gestion des projets de la DGBI sont des services optionnels. Le coût payé par les ministères clients pour le service comprend deux éléments : les dépenses relatives aux marchés pour des entrepreneurs ou des consultants du secteur privé et des honoraires pour les services de gestion des projets pour couvrir les heures facturables et une majoration de ces heures. Les dépenses pour les entrepreneurs comprennent les autres coûts de construction engagés par la DGBI, tels que pour le matériel et les outils nécessaires pour appuyer un bureau de gestion de projet et réaliser le projet. La structure de prix est établie selon un modèle sans but lucratif, qui fournit les meilleurs prix possibles en se fondant sur un volume fixe de travaux et qui permet à la DGBI de recouvrer ses dépenses directes et indirectes. Afin d'assurer une structure de prix juste et transparente, il est important que tous les coûts de construction soient clairement déterminés, qu'ils soient conformes aux politiques et qu'ils soient suivis jusqu'aux conventions particulières de services signées par les ministères clients.
59. Nous avons déterminé que, parmi les frais facturés en relation avec la réalisation des projets, figuraient les coûts des « biens », tels que des caméras, des bibliothèques, du matériel technique ou de bureau ainsi que de la formation et des cours spécialisés et du soutien de bureau occasionnel. Selon la pratique établie, si un article propre à un projet est exigé, ce dernier est facturé au client comme frais de construction supplémentaires. Toutefois, si cet article est exigé dans le cadre des tâches normales de TPSGC, c'est TPSGC qui doit en défrayer les coûts.
60. Les biens facturés à un client dans le cadre d'un projet deviendraient la propriété du client à l'achèvement du projet, tandis que ceux qui sont payés par TPSGC demeureraient sa propriété. Nous avons été incapables de donner l'assurance que la facturation des ministères clients était suffisamment détaillée pour que les clients soient conscients de l'inclusion des biens dans le coût des projets ou l'évidence, pour eux, que la cession ou la garde de ces éléments d'actifs relevait de leur responsabilité et devait être conforme aux politiques du gouvernement.
61. Bien qu'il soit raisonnable d'engager ces dépenses aux fins de la réalisation d'un projet de construction, il existe un risque et une possibilité de comportements abusifs, puisque ces dépenses sont demandées et approuvées pour paiement par un seul gestionnaire de projet; elles sont facturées au fonds renouvelable de TPSGC, qui n'est pas assujéti au même examen financier que les dépenses budgétaires et, le recouvrement des coûts se fait auprès des ministères clients avec peu de détails. De plus, TPSGC a le devoir envers ses

employés de garantir que tout le matériel de santé et de sécurité et la formation spécialisée nécessaires sont fournis pendant les activités de construction. Tous les biens et le matériel technique exigés devraient être enregistrés et conservés par TPSGC pour des projets futurs.

62. Globalement, les dossiers des marchés de travaux de construction échantillonnés étaient conformes aux lois et aux politiques applicables en matière de passation de marchés. Toutefois, des possibilités d'amélioration ont été repérées dans les domaines de l'achèvement limité des formulaires du rapport d'évaluation du rendement de l'entrepreneur, de l'intégralité de la documentation des dossiers, et des pratiques liées aux dépenses de projet et de l'enregistrement de celles-ci.

CONCLUSIONS

63. En nous fondant sur notre premier objectif de vérification, à savoir de déterminer s'il existe un cadre de contrôle de gestion approprié pour les projets de construction, nous avons conclu ce qui suit :
- Un cadre de responsabilisation pour les rôles et les responsabilités aurait contribué à atténuer la non-conformité aux modalités contractuelles, les risques et les irrégularités contractuelles dans les domaines de l'assurance, des plans et spécifications et des autorisations de modification.
 - Les contrôles de gestion pour la gestion des risques, le cadre stratégique et le processus de validation des délégations financières étaient appropriés.
 - Des méthodes d'acquisition détaillées pour la réalisation de la passation de marchés immobiliers contribueraient à la prestation de services d'approvisionnement de qualité et en temps opportun.
 - Le risque de frais excessifs pourrait être atténué par le biais de vérifications des coûts, s'il y a lieu, ce qui est clairement autorisé dans les dispositions portant sur la vérification contenue dans les modalités des marchés de travaux de construction.
64. En nous fondant sur notre deuxième objectif de vérification, à savoir d'évaluer la conformité des marchés de travaux de construction aux lois et aux politiques applicables, nous avons conclu ce qui suit :
- Globalement, les dossiers des marchés de travaux de construction échantillonnés étaient en conformité avec les lois et les politiques applicables en matière de passation de marchés.
 - L'achèvement limité de l'évaluation obligatoire du rendement de l'entrepreneur a réduit la possibilité de renforcer le bon rendement de l'entrepreneur, d'améliorer le service à la clientèle et d'appuyer la Politique sur le rendement des fournisseurs du Ministère.
 - Certains dossiers n'étaient pas suffisamment documentés pour démontrer adéquatement la conformité aux politiques et aux procédures.

- Le risque de non-conformité aux politiques du gouvernement sur les biens et la possibilité de comportements abusifs sont accrus lorsqu'il existe une pratique non écrite de facturation des dépenses aux projets de construction.

RÉPONSES DE LA GESTION

Les directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers acceptent les constatations du rapport comme étant justes et exactes.

RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION DE LA GESTION

Recommandation 1 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient élaborer un cadre de responsabilisation national qui décrit les rôles et les responsabilités des agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI ainsi que des gestionnaires de projet de la DGBI dans le cadre de la passation des marchés de travaux de construction. Le cadre devrait atténuer clairement les préoccupations relatives à l'assurance, aux plans/spécifications et aux autorisations de modification qui ont été soulevées dans cette vérification.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 1.1. Le Secteur de la capitale nationale (SCN) de la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) et les régions (Attribution des marchés immobiliers – AMI) élaboreront conjointement une ébauche de cadre de responsabilisation, avec la collaboration du SCN de la Direction générale des approvisionnements (DGA) (DAMI), ils se consulteront, finaliseront le cadre et le soumettront en vue de sa mise en œuvre à l'échelle nationale. Résumer les commentaires et créer un document de travail d'ici le 30 janvier 2009.
- 1.2. Soumettre le document de travail aux régions de la DGBI pour commentaires/révision le 13 mars 2009.
- 1.3. Résumer les commentaires et créer une ébauche de document de responsabilisation d'ici le 01 mai 2009.
- 1.4. Faire traduire l'ébauche finale du document d'ici le 22 mai 2009.
- 1.5. Soumettre au SMA de la DGA et au SMA de la DGBI pour approbation d'ici le 19 juin 2009.
- 1.6. Afficher le document approuvé dans le Système national de gestion de projet (SNGP) de la DGBI et dans l'unité de disque partagée nationale de l'AMI (régions) / SCN (DAMI) d'ici le 08 septembre 2009.

Recommandation 2 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient veiller à ce que les marchés de

construction comprennent une disposition plus détaillée en matière de vérification dans leurs conditions uniformisées, et réaliser des vérifications.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 2.1. Examiner la clause existant sur la vérification de la construction, la clause utilisée dans les documents CCDC du secteur privé et dans d'autres contrats de TPSGC d'ici le 13 février 2009.
- 2.2. Rédiger, avec les Services juridiques, une clause révisée, et la traduire d'ici le 20 mars 2009.
- 2.3. Présenter la clause au Sous-comité de la construction du Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés (SCC-CCCTM), et demander l'autorisation d'inclure la nouvelle clause dans le *Contrat type de construction du gouvernement du Canada* du CT d'ici le 26 mars 2009.
- 2.4. Au cours du mois de décembre 2009, faire inclure la clause approuvée par le SCC-CCCTM dans la prochaine version du Guide des CUA.
- 2.5. Analyser les méthodes actuelles utilisées dans les projets de construction pour s'assurer qu'il existe des mesures de protection des intérêts financiers de l'État au plus tard en décembre 2009.
- 2.6. Remédier à toute lacune repérée, y compris mettre en œuvre les résultats des vérifications avant la fin de décembre 2009.

Recommandation 3 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient veiller à ce que les formulaires d'évaluation du rendement des entrepreneurs soient remplis par les gestionnaires de projet de la DGBI et distribués aux agents responsables de l'approvisionnement de l'AMI et conservés dans les dossiers contractuels.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 3.1 D'ici le 30 mars 2009, un *Communiqué* sera envoyé à tous les gestionnaires de projet pour expliquer qu'un formulaire FRERE doit être rempli dans tous les dossiers de construction.
- 3.2 L'examen annuel du rendement des employés tiendra compte des formulaires FRERE remplis et non remplis d'ici le 30 juin 2009.
- 3.3 On rappellera aux agents des contrats de l'AMI, dans les Consignes opérationnelles de l'AMI, que le formulaire FRERE rempli fourni par la DGBI doit être inclus dans le dossier dans le cadre des procédures de clôture du dossier d'ici le 04 septembre 2009.

Recommandation 4 : Les sous-ministres adjoints des directions générales de l'Approvisionnement et des Biens immobiliers devraient veiller à ce que des directives claires et adéquates soient données aux gestionnaires de projet de la DGBI et aux agents responsables de

l'approvisionnement de la DAMI afin d'assurer le maintien de dossiers de projets et de marchés complets.

Réponses de la DGA et de la DGBI. La DGA et la DGBI acceptent la recommandation et prendront les actions suivantes.

- 4.1 Le « domaine de connaissances – approvisionnement » du Système national de gestion de projet (DNGP) de la DGBI sera mis à jour pour informer les gestionnaires de projet de leurs obligations d'ici le 04 septembre 2009.
- 4.2 Un document national de Consignes opérationnelles sera créé d'ici le 04 septembre 2009 et comprendra une section sur ce sujet (voir le point 6 ci-dessous).

Recommandation 5 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers devrait mettre en œuvre et surveiller un protocole pour l'imputation des dépenses aux marchés de construction.

Réponse de la DGBI. La DGBI accepte la recommandation et prendra les actions suivantes.

- 5.1. Un communiqué sera envoyé à tous les gestionnaires principaux de projet pour expliquer les circonstances dans lesquelles les dépenses devraient être imputées aux marchés de construction au plus tard en juillet 2009.
- 5.2. Suite à la diffusion du communiqué, un échantillonnage sélectif de projets se fera après le mois de juillet 2009 et se poursuivra.

Recommandation 6 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements devrait élaborer et communiquer les Consignes opérationnelles destinées aux agents responsables de l'approvisionnement de l'AMI dans toutes les régions afin d'assurer, aux gestionnaires de projet de la DGBI, la prestation uniforme des services de construction de qualité et dans les délais établis.

Réponse de la DGA. La DGA accepte la recommandation et prendra les actions suivantes.

- 6.1. La Direction de l'attribution des marchés immobiliers dans le SCN rassemblera les diverses Consignes opérationnelles de chaque région d'ici le 27 février 2009.
- 6.2. Les diverses consignes seront examinées d'ici le 09 avril 2009 et l'on tirera le meilleur de chacune pour créer une norme nationale.
- 6.3. Les parties qui manquent seront rédigées et ajoutées à la norme nationale avant le 29 mai 2009.
- 6.4. Le document sera diffusé à toutes les régions pour examen et commentaires d'ici le 26 juin 2009.
- 6.5. Le document sera finalisé et traduit d'ici le 21 août 2009.
- 6.6. Le document sera affiché dans l'unité de disque partagée de l'AMI (régions) / SCN (DAMI) pour être utilisé par toutes les régions d'ici le 04 septembre 2009.

- 6.7. D'ici le 27 novembre 2009, chaque région annexera toute exigence particulière régionale à la norme nationale.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Approbation

Cette vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation pluriannuel axé sur le risque de 2007-2010.

Objectifs

Les objectifs de cette vérification étaient les suivants :

- Déterminer s'il existe un cadre de contrôle de gestion approprié pour les projets de construction afin d'assurer la gestion efficace par TPSGC, au nom d'autres ministères fédéraux, y compris TPSGC, de l'ensemble du processus d'approvisionnement;
- Évaluer la conformité des marchés de travaux de construction aux lois applicables, au Règlement sur les marchés de l'État, aux politiques et aux lignes directrices des organismes centraux et du Ministère, et aux pratiques approuvées des secteurs et des régions.

Portée et approche

La vérification a été réalisée conformément aux normes de vérification interne du Secrétariat du Conseil du Trésor en se basant sur les normes internationales ayant trait aux pratiques professionnelles de la vérification interne de l'institut des vérificateurs internes.

Le travail sur le terrain a été réalisé entre avril 2008 et juillet 2008. Nous avons mis l'accent sur les projets de construction qui étaient gérés par les gestionnaires de projet de la DGBI, agissant à titre de responsables techniques, et qui ont été approvisionnés par les agents responsables de l'approvisionnement de la DAMI, agissant à titre d'autorités contractantes.

Cette vérification est la première d'une série de vérifications planifiées qui examinera divers aspects des services de biens immobiliers. La portée de la vérification comprenait le cadre de gouvernance des directions générales et des régions, la méthode de gestion des risques et les contrôles en place tout au long du processus de passation des marchés au sein de la DGBI et de la DAMI. Les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement étaient exclus de l'étendue de cette vérification. La vérification n'a pas examiné les mesures de contrôle ni la valeur ajoutée des services de gestion de projets; et elle n'a pas porté non plus sur les coûts de la vérification qui garantissent l'exactitude des coûts supportés pendant le projet de construction. Les vérifications planifiées examineront les contrôles de surveillance relatifs aux offres à commandes et aux services de gestion de projets.

L'approche d'échantillonnage discrétionnaire reposait sur une variété de critères et sur les connaissances et l'expérience cumulatives de l'équipe de vérification en matière de passation de marchés. Les critères comprenaient des indicateurs empiriques, tels que le nombre de marchés par année, la valeur globale des marchés, la stratification des valeurs contractuelles, et divers types de marchés. Un examen des données pour les différentes régions et secteurs a indiqué que les régions de l'Atlantique et de l'Ontario avaient un volume global élevé et une variété de marchés de travaux de construction.

Aux fins de la vérification, le groupe qui a participé le plus à la gestion de projets de construction était la Gestion des services professionnels et techniques de la DGBI, qui est responsable de la gestion de projets, des services d'architecture et d'ingénierie, ainsi que de la gestion de l'entretien. Comme définie dans le Système de réalisation des projets de TPSGC, la gestion de projets comprend la planification, la définition, la mise en œuvre, la mise en service et l'évaluation de tous les projets de bâtiments, d'aménagements maritimes, d'aéroports, de routes et de ponts entrepris. Le groupe qui a participé le plus à la prestation des services de passation des marchés de travaux de construction était la DAMI. Ce groupe fournit l'expertise en approvisionnement dans les marchés de travaux de construction.

Des entrevues ont été menées auprès d'environ 30 employés clés. Un total de 50 dossiers de marchés ou de projets a été examiné du point de vue de leur conformité. Les processus et les documents pertinents ont été examinés. En se fondant sur l'analyse de l'information et les preuves recueillies, l'équipe de vérification a préparé des constatations et des conclusions, qui ont été validées auprès des gestionnaires appropriés. L'ébauche du rapport final était déposée auprès du Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC, qui recommandera l'approbation du rapport par le sous-ministre au 19 mars 2009.

Critères

Les critères de vérification ci-dessous ont été examinés et acceptés par les directions générales des Approvisionnements et des Biens immobiliers :

- La haute direction devrait établir un cadre de gouvernance afin de permettre l'atteinte des objectifs ministériels et des résultats visés;
- Les systèmes, les processus et les pratiques devraient permettre à l'organisation de déterminer, d'évaluer et d'atténuer les risques importants afin d'appuyer l'atteinte des objectifs organisationnels et des résultats visés;
- Des contrôles précis devraient être en place tout au long du processus de passation des marchés afin d'assurer la conformité aux règlements établis par le gouvernement ainsi qu'aux politiques et aux procédures de TPSGC;
- La passation des marchés de travaux de construction devrait être conforme aux lois applicables, au Règlement sur les marchés de l'État, aux politiques et aux lignes directrices des organismes centraux et du Ministère, ainsi qu'aux pratiques approuvées des secteurs et des régions.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification sur le terrain dans le cadre de la présente vérification ont été essentiellement achevés le 18 juillet 2008.

Équipe de vérification

La vérification a été menée par les membres du Bureau de la vérification et de l'évaluation, supervisée par la directrice de la vérification des approvisionnements, sous la direction générale

de la dirigeante principale de la vérification, Bureau de la vérification et de l'évaluation. Cette vérification a été révisée par le service de l'examen de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.