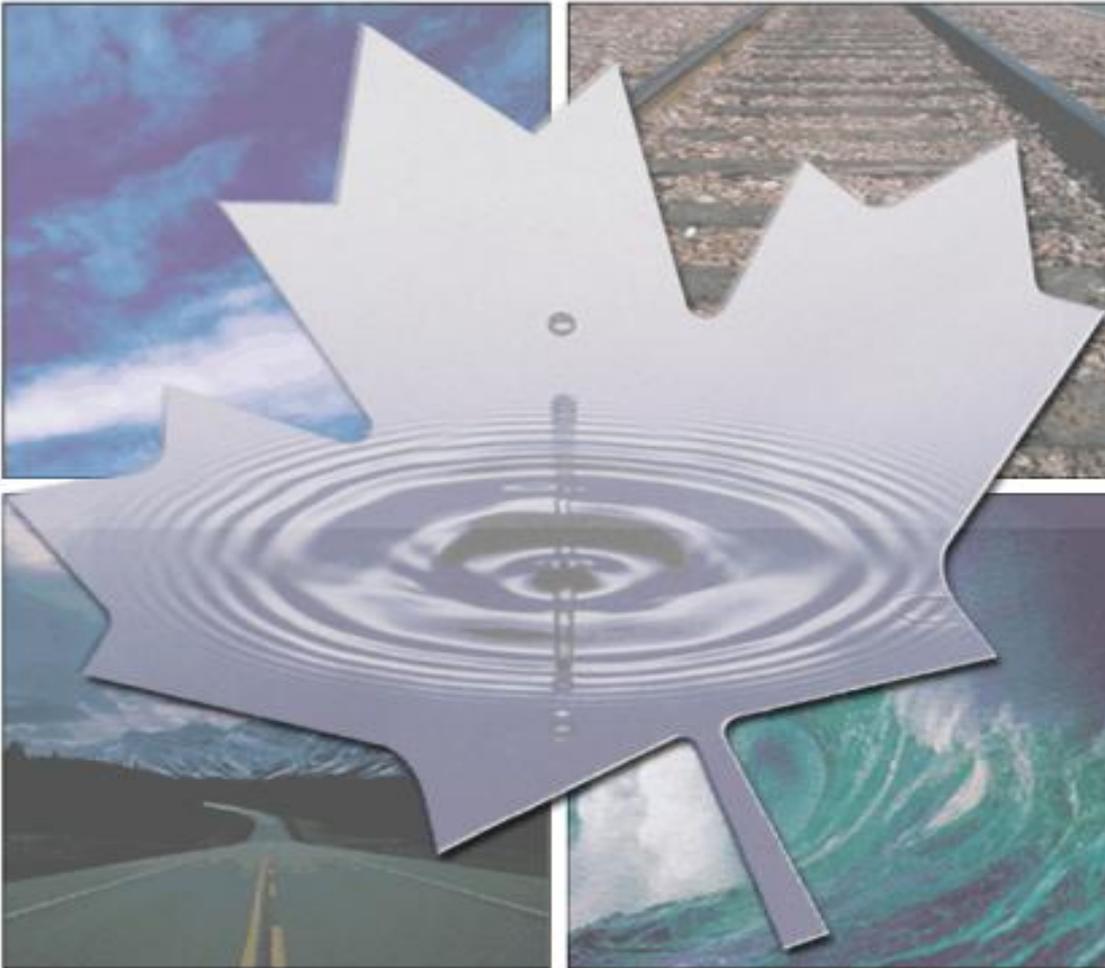


Services de vérification et de conseils

Intégrité, innovation et qualité



Vérification des locaux et de la gestion des biens

N° de dossier : 1577-12/13-104

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| RÉSUMÉ | 1 |
| 1.0 INTRODUCTION | 5 |
| 1.1 LA DIRECTION DE LA GESTION DU MATÉRIEL, DES MARCHÉS, DE LA SÉCURITÉ ET DES INSTALLATIONS..... | 5 |
| 1.2 L'ORGANISATION DE GESTION DES INSTALLATIONS | 5 |
| 1.3 OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION..... | 7 |
| 1.4 MÉTHODES DE VÉRIFICATION | 8 |
| 1.5 CONTRAINTES RELATIVES À LA VÉRIFICATION | 9 |
| 2.0 CONSTATATIONS | 9 |
| 2.1 CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION | 9 |
| 2.2 RESPONSABILITÉS LIÉES AUX LOCAUX DE TC | 11 |
| 2.3 SUIVI DE L'UTILISATION DES LOCAUX DE TC | 13 |
| 2.4 MODULE ARCHIBUS DE RÉSERVATION DES SALLES | 14 |
| 2.5 SERVICES DE PLANIFICATION ET DE CONCEPTION..... | 15 |
| 2.6 COORDONNATEUR DES BOÎTES DE RÉCEPTION | 15 |
| 2.7 FOURNISSEURS DE MEUBLES DE BUREAU..... | 16 |
| 2.8 ENTREPOSAGE ET STOCKS | 16 |
| 2.9 SERVICES DE DÉMÉNAGEMENT | 17 |
| 2.10 APPROVISIONNEMENT | 20 |
| 3.0 CONCLUSIONS | 22 |
| 4.0 RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION | 24 |

RÉSUMÉ

Introduction

Une vérification des locaux et de la gestion des biens était comprise dans le Plan de vérification interne axé sur le risque de Transports Canada (TC) de 2012-2013. Son inclusion était le résultat d'un processus d'évaluation des risques visant à cerner les aspects à risque élevé pour lesquels il importe de concentrer l'attention de la vérification interne et les ressources de vérification interne limitées. La lettre envoyée par le premier ministre en avril 2010 au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et au président du Conseil du Trésor (CT) pour demander que des mesures soient prises afin que les ministères fédéraux assurent une saine gestion des dépenses relatives aux services d'immeuble et d'entretien constitue une autre raison de cette inclusion.

Le secteur de TC ayant la responsabilité des locaux et de la gestion des biens (à l'Administration centrale) est l'Organisation de gestion des installations (OGI) de la Direction de la gestion du matériel, des marchés, de la sécurité et des installations du Groupe des services généraux, qui relève du directeur général, Finances et Administration, qui, pour sa part, relève du sous-ministre adjoint, Services généraux.

La vérification visait à évaluer si :

- les politiques, les pratiques et les contrôles de Transports Canada (p. ex. son cadre de contrôle de gestion) sont adéquats pour planifier et gérer les activités relatives aux installations;
- les activités de l'Organisation de gestion des installations (OGI) de TC appuient un processus efficace et rentable de gestion des installations.

Conclusions

De façon générale, les vérificateurs ne peuvent garantir que le cadre de contrôle de gestion pour les services des locaux est adéquat. Les vérificateurs ont observé l'absence de structures et d'outils servant de mécanismes de contrôle pour assurer la transparence et l'optimisation des activités de l'OGI.

Parmi les exemples de situations où il y a un manque de transparence et de conformité en matière de passation de marchés, mentionnons une « demande de propositions » pour une convention d'offre à commandes qui sous-estime la quantité de travail qui sera demandée au soumissionnaire retenu et qui surestime les exigences relatives aux autorisations de sécurité, des dossiers de passation du marché qui ne sont ni disponibles ni complets, des dossiers de passation du marché qui n'ont pas été soumis à l'examen du Comité d'examen des approvisionnements de la haute direction, des dossiers de passation du marché qui ont été présentés au Comité d'examen des approvisionnements de la haute direction, mais comprenant des renseignements inexacts, et des dossiers de passation du marché pour lesquels rien ne démontrait qu'ils avaient fait l'objet d'un examen, d'un contrôle et d'une surveillance par la Gestion des marchés et du matériel.

Dans les exemples de pratiques non conformes au concept de l'optimisation des ressources, il y a un taux d'inoccupation élevé des postes de travail de la région de la capitale nationale (RCN), l'élaboration de conventions d'offre à commandes propres à TC pour des services qui pourraient être obtenus plus aisément au moyen de contrats-cadres de TPSGC, des dépenses considérables pour un module logiciel

exploité par un opérateur servant à gérer l'utilisation des locaux à bureaux de TC sous-utilisés dans la RCN qui a fini par être remplacé par un tableur Excel, l'utilisation intensive à long terme de planificateurs/concepteurs contractuels à plein temps à un coût beaucoup plus élevé que les employés du gouvernement, le maintien des contrats pour les planificateurs/concepteurs et les déménageurs à plein temps même après un moratoire sur tous les déménagements, sauf les plus essentiels, et des prolongements multiples de conventions d'offre à commandes qui augmentent de beaucoup leur valeur totale.

Parmi les autres questions observées par les vérificateurs, signalons des entrepôts et des installations d'entreposage dont la sécurité est inadéquate et pour lesquels il n'y a pas de feuilles d'inventaire, ainsi que le risque de créer une relation employeur-employé avec des entrepreneurs à long terme.

En outre, l'OGI n'avait pas les politiques, les procédures et les contrôles pour garantir la conformité avec les politiques gouvernementales. Dans l'ensemble, les vérificateurs ont observé un manque de surveillance de la gestion des activités de l'OGI, ce qui a permis à une culture de non-conformité de se créer et de se maintenir.

Une note positive a trait à un certain nombre de changements dans les pratiques de l'OGI depuis que la vérification a commencé, comme le parachèvement des marchés de services avec des entrepreneurs à long terme, et certains changements dans le renouveau organisationnel peuvent se conjuguer pour apporter des mesures correctives dans les secteurs jugés déficients lors de la vérification.

Recommandations

1. Que le sous-ministre précise toutes les responsabilités des SMA liées à la gestion des locaux de TC dans le but de réduire les dépenses de TC et de TPSGC pour des locaux non utilisés. Un SMA principal (le SMA des Services généraux) doit être chargé de transmettre l'information sur l'usage des locaux ministériels au comité de gestion de la haute direction de façon régulière à fins d'examen et d'analyse.
2. Que le SMA des Services généraux veille à ce que les objectifs de l'Organisation de gestion des installations soient bien clairs et à ce qu'il y ait un cadre efficace, conforme aux politiques du CT, pour les politiques, les programmes et les contrôles de chacune de ses trois unités : Planification et conception, Services des immeubles et des urgences (y compris la sécurité des entrepôts et la gestion des stocks) et Locaux. Les objectifs de l'OGI doivent être régulièrement mis à jour dans un exercice de planification en bonne et due forme.
3. Que le SMA des Services généraux veille à ce que la Direction générale de la gestion du matériel, des marchés, de la sécurité et des installations dispose des politiques, des pratiques et des processus faisant en sorte que les marchés de l'Organisation de gestion des installations, la gestion des marchés et les mesures de sécurité soient conformes aux politiques du CT.
4. Lorsqu'il y a des arrangements en matière d'approvisionnement à TPSGC pour les services dont TC a besoin, que le SMA des Services généraux veille à ce que ces arrangements soient

utilisés par l'Organisation de gestion des installations. Toute exception doit être approuvée préalablement par le comité de gestion de la haute direction du Ministère.

5. En ce qui a trait à la tenue des dossiers, que le SMA des Services généraux veille à ce que la Direction générale de la gestion des marchés et du matériel et les secteurs de la Gestion des installations des Services généraux comprennent bien les responsabilités en matière de tenue des dossiers liées à l'approvisionnement du Ministère et à ce que ces deux fonctions s'acquittent de ces responsabilités à partir de maintenant.

Énoncé de conformité

La vérification est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats d'une évaluation externe au titre du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Signatures

Dave Leach, vérificateur interne autorisé, directeur,
Services de vérification et de conseils

14 juin 2013

Laura Ruzzier, dirigeante principale de la vérification

14 juin 2013

1.0 INTRODUCTION

1.1 LA DIRECTION DE LA GESTION DU MATÉRIEL, DES MARCHÉS, DE LA SÉCURITÉ ET DES INSTALLATIONS

Transports Canada (TC) est le ministère fédéral responsable des politiques et des programmes dans le secteur des transports et de la promotion d'un transport sûr, sécuritaire, efficace et respectueux de l'environnement.

Le Ministère a à son service environ 5 300 employés (équivalents temps plein ou ETP), dont 3 000 ETP dans la région de la capitale nationale (RCN).

Au sein du Groupe des services généraux, le matériel, les marchés, la sécurité et les installations sont gérés dans la RCN par la Direction de la gestion du matériel, des marchés, de la sécurité et des installations. Cette direction générale dispose de 29 ETP dans quatre unités (tableau 1).

Le directeur, Gestion du matériel, des marchés, de la sécurité et des installations, est un cadre supérieur de niveau EX-1. Le directeur relève du directeur général, Finances et Administration, et le directeur général, Finances et Administration, relève du sous-ministre adjoint, Services généraux. Le SMA, Services généraux, relève du sous-ministre.

1.2 L'ORGANISATION DE GESTION DES INSTALLATIONS

Au sein de la Direction générale, il y a une Organisation de gestion des installations (OGI) qui présente des conseils liés aux installations à la haute direction et aux gestionnaires de programme, ainsi que des conseils fonctionnels sur les installations aux bureaux de TC dans les régions. L'OGI, compte tenu de son rôle et de ses responsabilités, exerce, dans la chaîne de gestion, une influence sur les décisions concernant les conventions locatives visant les immeubles, les locaux à bureaux et les achats de meubles de bureau dans l'ensemble de la RCN.

L'Organisation de gestion des installations comprend trois secteurs d'activité :

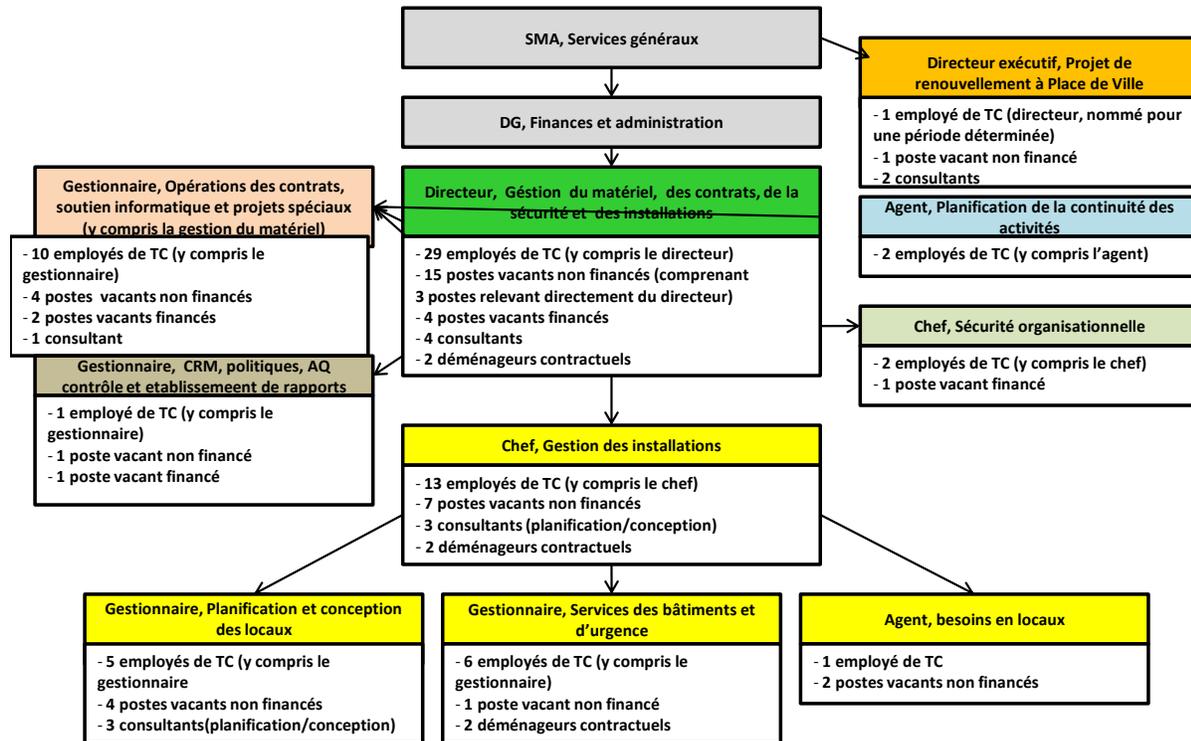
- planification et conception des locaux (besoins en matière d'espaces de travail, conception des bureaux, achat de meubles de bureau);
- services des immeubles et des urgences (services de déménagement, services de peinture, gestion des stocks, réservations pour 13 salles de conférence sur 48);
- besoins en locaux (stratégies relatives aux locaux, signature d'« accords d'occupation » de TC avec TPSGC pour le compte de TC).

Jusqu'au moment où le nombre d'entrepreneurs à temps plein a été réduit le 31 mars 2013, l'OGI avait 13 ETP, ainsi qu'un certain nombre d'entrepreneurs à temps plein. Au fil des ans, l'OGI a misé énormément sur les services d'entrepreneurs, dont deux entreprises de planification/conception et une entreprise de déménagement. Avant le 31 mars 2013, chacune de ces entreprises fournissait des personnes pour travailler à temps plein pour l'OGI et l'une continue de fournir deux travailleurs.

L'OGI a un budget fixe, mais ses dépenses peuvent varier considérablement, et le font effectivement, d'une année à l'autre, compte tenu de l'activité de planification/conception et des achats.

Entre 2008-2009 et 2012-2013, les dépenses de l'OGI ont varié entre 10,6 et 4,5 M\$ (tableau 2), sans compter la part de TC des coûts des locaux de la RCN de TC ou des coûts des services de planification, conception, déménagement et ameublement payés par d'autres composantes du Ministère.

Tableau 1 : Organisation de la Direction générale de la gestion du matériel, des marchés, de la sécurité et des installations le 31 janvier 2013¹



Le 12 avril 2010, le premier ministre a écrit aux ministères fédéraux pour leur demander d'assurer une saine gestion des coûts liés aux immeubles et à l'entretien dans le but de réduire les coûts. En novembre 2011, un moratoire a été déclaré sur les projets de locaux de la RCN, comprenant le réaménagement du mobilier, les travaux de construction et les déménagements non liés à la dotation, et l'OGI a commencé à facturer les frais des services de déménagement et d'installation aux clients ministériels dans le but d'accroître la sensibilisation aux coûts des services et de réduire les dépenses.

Tableau 2 : Dépenses de l'OGI, de 2008-2009 à 2012-2013

¹ Les postes vacants financés sont des postes inoccupés pour lesquels un financement est prévu. Les postes vacants non financés sont les postes inoccupés qui ne sont pas financés. Le Groupe des services généraux a l'habitude d'inclure les postes vacants non financés dans ses organigrammes.

| Dépenses | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 |
|---|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Salaires | 749 960 \$ | 879 641 \$ | 691 393 \$ | 801 102 \$ | 1 267 320 \$ |
| Autres coûts de fonctionnement | 1 470 752 \$ | 1 282 957 \$ | 2 040 499 \$ | 2 703 091 \$ | 3 448 191 \$ |
| Dépenses en capital ² | 8 396 922 \$ | 7 165 438 \$ | 6 580 501 \$ | 964 884 \$ | 197 533 \$ |
| Total | 10 617 634 \$ | 9 328 036 \$ | 9 312 393 \$ | 4 469 077 \$ | 4 913 044 \$ |
| <i>Moins les dépenses relatives au projet de renouvellement du bail à Place de Ville payées par l'OGI</i> | 124 969 \$ | 508 657 \$ | 1 140 162 \$ | 1 000 004 \$ | 495 973 \$ |
| Total révisé | 10 492 665 | 8 819 379 | 8 172 231 | 3 469 073 | 4 417 071 |

1.3 OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Une vérification des locaux et de la gestion des biens était comprise dans le Plan de vérification interne axé sur le risque de Transports Canada de 2012-2013. Son inclusion était le résultat d'un processus d'évaluation des risques visant à cerner les aspects à risque élevé pour lesquels il importe de concentrer l'attention de la vérification interne et les ressources de vérification interne limitées. La lettre envoyée par le premier ministre en avril 2010 au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et au président du Conseil du Trésor (CT) pour demander que des mesures soient prises afin que les ministères fédéraux assurent une saine gestion des dépenses relatives aux services d'immeuble et d'entretien constitue une autre raison de cette inclusion³.

La vérification visait à évaluer si :

- les politiques, les pratiques et les contrôles de Transports Canada (p. ex. son cadre de contrôle de gestion) sont adéquats pour planifier et gérer les activités relatives aux installations;
- les activités de l'Organisation de gestion des installations (OGI) de TC appuient un processus efficace et rentable de gestion des installations.

Les phases de planification et d'examen de la vérification ont été effectuées par un cabinet de vérificateurs de l'extérieur, orientées et appuyées par la fonction de vérification interne du Ministère.

² Les dépenses en capital comprennent les coûts des déménageurs, des concepteurs et des planificateurs qui auraient dû être imputés aux autres coûts de fonctionnement.

³ Les renseignements au sujet de cette lettre sont tirés d'un *Moratoire de TC sur les projets de locaux à l'AC* daté du 29 novembre 2012 (SGDDI n° 7162655). La lettre n'est pas accessible, mais le DG, Finances et Administration, a transmis un courriel envoyé par le SCT le 22 juin 2011, qui renvoie à la lettre et qui explique les directives nouvelles ou modifiées pour aider les ministères à gérer et à contrôler minutieusement les services des locaux.

Sauf en ce qui a trait aux ententes contractuelles avec des entreprises qui ont commencé avant 2008-2009, la vérification a porté sur l'activité relative aux locaux et à la gestion des biens d'avril 2008 à mars 2012 dans la région de la capitale nationale.

La portée de la vérification ne visait pas le projet de renouvellement du bail à Place de Ville⁴, les activités de gestion des installations régionales ou les activités de gestion immobilière du Groupe de gestion des biens immobiliers du Groupe des programmes de TC (liées aux biens immobiliers appartenant à TC).

La planification de la vérification a commencé en septembre 2012 et s'est poursuivie à la phase du déroulement. La vérification s'est terminée en mai 2013.

1.4 MÉTHODES DE VÉRIFICATION

L'efficacité des politiques, des pratiques et des contrôles du Ministère relativement aux locaux et à la gestion des biens a été évaluée au moyen des activités suivantes :

- examen des politiques et des guides du gouvernement du Canada et de TC en matière de locaux et d'approvisionnement;
- examen des processus, des rapports et des systèmes de l'OGI liés au déménagement de bureaux, à la gestion des stocks, à la facturation des services et à l'approvisionnement/aux marchés;
- examen des descriptions de travail pour les postes ayant des responsabilités liées à la gestion des installations et à la surveillance de la gestion des installations;
- examen des systèmes *Archibus* utilisés par TC pour contrôler l'utilisation des postes de travail et gérer les réservations des salles de conférence ministérielles;
- visite de 39 des 47 étages de la RCN pour évaluer l'exactitude du système *Archibus*;
- examen du mandat des comités responsables des marchés du Ministère;
- examen d'un échantillon discrétionnaire de 43 dossiers d'approvisionnement/de marchés de l'OGI (choix d'un échantillon représentatif de transactions (de 2008 à 2012) par fournisseur (valeur en dollar, nombre de bons de commande);
- visites sur place dans les entrepôts de TC;
- entrevues (SMA, Services généraux; SMA, Programmes; SMA, Sécurité et sûreté; DG, Finances et Administration; directeur, Gestion du matériel, des contrats, de la sécurité et des installations; chef, Gestion des installations; plusieurs employés de l'OGI et consultants sur place; anciens employés ou entrepreneurs ayant exprimé des préoccupations concernant les activités de passation de marchés/d'achat.

Tout au long de la vérification, l'équipe de vérification a communiqué d'importantes observations au directeur, Gestion du matériel, des contrats, de la sécurité et des installations à des fins de validation.

⁴ Le projet de renouvellement du bail à Place de Ville est un projet dirigé par TPSGC qui a commencé en 2009 aux fins de l'élaboration d'une stratégie du gouvernement fédéral à long terme en matière de locaux pour le centre-ville de la RCN parce que de nombreux baux prendront fin en 2013-2014. Le Comité directeur de Place de Ville de TC a été mis sur pied en 2009. Une équipe de projet a été formée d'un directeur exécutif et de deux consultants. Le directeur exécutif relève du SMA, Services généraux. Le financement de ces activités est assuré par l'OGI.

1.5 CONTRAINTES RELATIVES À LA VÉRIFICATION

- Changements dans les pratiques de longue date qui ont eu lieu au moment de la vérification.
- Lacunes dans la mémoire organisationnelle à cause de départs à la retraite et de départs récents.
- Lacunes dans les documents à l'appui des opérations d'approvisionnement qui ont créé des difficultés de vérification.
- Retards dans la prestation de renseignements sur les opérations d'approvisionnement.

2.0 CONSTATATIONS

2.1 CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION

Pour l'essentiel, un cadre de contrôle de gestion est le plan de politiques, de processus et de procédures mis en place par une équipe de gestion de l'organisation pour faire en sorte que l'organisation atteigne ses buts. Le cadre comprend des processus pour les opérations de planification, d'organisation, d'orientation et de contrôle.

Certaines politiques des organismes centraux ont été adoptées pour orienter les ministères. Des points importants de ces documents liés aux locaux, à la gestion du matériel et aux activités de passation de marchés sont à signaler :

- *Guide de la gestion des biens immobiliers – Annexe D : Consignes aux ministères à l'égard des locaux* du Conseil du Trésor, aux termes duquel les ministères sont chargés d'élaborer et de communiquer des directives bien documentées sur les besoins en locaux, y compris les demandes de biens et de services liées aux locaux (politiques, normes et lignes directrices internes) et qui recommande que les ministères élaborent un cadre de gestion des locaux;
- *Politique sur la gestion du matériel* du Conseil du Trésor, dans le cadre de laquelle on demande que les ministères aient en place un cadre de gestion du matériel tenant compte d'une approche intégrée de la gestion des risques, fournissent des renseignements pertinents sur le rendement, établissent des régimes rigoureux de responsabilisation et de prise de décision et appuient en temps opportun des décisions éclairées de gestion du matériel;
- *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis* du Conseil du Trésor, selon lequel les administrateurs généraux sont responsables de la mise en œuvre d'un cadre efficace pour la gestion des biens et des services acquis;
- *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, qui prévoit ce qui suit :
 - au gouvernement du Canada, la passation de marchés doit se faire de manière à favoriser la confiance du public;

- les ministères doivent veiller à ce que des mécanismes de gestion adéquats soient en place afin de protéger l'intégrité du processus de soumission;
- les honoraires versés ne doivent pas dépasser le taux du marché pour le service fourni;
- les ministères doivent s'assurer que les marchés de service passés avec des particuliers n'entraîneront pas de relations d'employeur à employé;
- l'autorité contractante doit veiller à l'observation de la Politique en matière de sécurité, en veillant à ce que toute autorisation sécuritaire ou vérification de fiabilité nécessaire soit effectuée;
- lorsque des services temporaires sont requis, les autorités contractantes doivent songer à s'adresser à des sociétés avec lesquelles TPSGC a conclu des conventions d'offre à commandes portant sur de tels services;
- les ministères doivent envisager la possibilité d'un conflit d'intérêts si le conseiller ou le professionnel est en position de favoriser un tiers qui se trouverait dès lors avantage dans le cas de futures relations professionnelles avec l'État;
- La *Loi sur la gestion des finances publiques* et les politiques du Conseil du Trésor exposent les responsabilités des ministères à l'égard de la mise en œuvre de contrôles et de mesures appropriés pour rendre compte de la gestion des fonds et des biens publics. Plus précisément, les gestionnaires ont la responsabilité de veiller à ce que des mécanismes adéquats soient en place et qu'ils soient efficaces pour atténuer les risques d'actes répréhensibles et de fraudes, ainsi que les prévenir et les déceler.

À l'OGI de TC, les vérificateurs s'attendaient à trouver des politiques, des procédures, des processus et des relevés de transaction liés à la gestion des locaux ministériels, à l'achat, à la réutilisation, à l'élimination et à l'entreposage des meubles, aux stocks de meubles, aux services d'immeubles et à la facturation des frais. Ces outils contribuent à l'uniformité des pratiques, à une compréhension commune à TC, à une conformité avec les politiques des organismes centraux et à l'optimisation des ressources.

Peu de ces documents ont été trouvés.

L'équipe de vérification n'a pu trouver d'objectifs ministériels pour l'OGI ou les documents qui auraient constitué le cadre de contrôle de gestion de l'OGI, soit un plan des politiques, des processus et des procédures mis en place par la direction pour guider le personnel de l'OGI et assurer la réalisation des objectifs.

Il existe un petit nombre de versions préliminaires et définitives de documents qui pourraient constituer le début d'un cadre de contrôle de gestion. Il y a un avant-projet de manuel de planification et de conception (21 novembre 2011), intitulé *Critères/normes de conception de CT*, qui établit les procédures pour la planification et la conception liées aux rénovations et aux déménagements dans la RCN, un document sur les normes de services en général (29 novembre 2011), intitulé *Normes de service de l'AC : Matériel, marchés, sécurité et gestion des installations*, et un processus de gestion des boîtes de

réception pour contrôler et attribuer les demandes de services en matière de locaux, qui a été mis en place en novembre 2011. Plus récemment, l'OGI a retrouvé un avant-projet de *Cadre pour les locaux à bureaux et autres de Transports Canada*, produit en 1985, qui pourrait servir de point de départ pour un cadre actuel.

Il y a aussi un *Guide d'approvisionnement et de gestion du matériel* de CT, qui date du 12 décembre 2012 et qui présente les responsabilités de gestion du matériel des gestionnaires de TC à tous les niveaux : planification, utilisation, garde, et suivi et élimination du matériel, son maintien en bon état et sa protection.

2.2 RESPONSABILITÉS LIÉES AUX LOCAUX DE TC

Le gouvernement dépense environ 25,1 M\$ pour les locaux des employés de TC en 2012-2013 dans la RCN (tableau 3). Les responsabilités et comptes à rendre pour ces locaux sont partagés entre TPSGC et TC.

TPSGC est chargé de fournir et de gérer des locaux à bureaux et des locaux à destination particulière pour la fonction publique fédérale. TPSGC donne à chaque ministère une « enveloppe pour les locaux » d'après les présentations de programme approuvées par le CT et paie le coût de ces locaux. Un ministère peut s'adresser à TPSGC pour obtenir des locaux supplémentaires, mais il doit payer un loyer pour les locaux qui dépassent l'enveloppe approuvée. TPSGC détient des conventions locatives avec les propriétaires et, en plus de l'enveloppe pour les locaux, paie l'entretien des biens immobiliers (services de nettoyage, plomberie) et l'aménagement des locaux à bureaux.

TC et TPSGC ont signé des « accords d'occupation » pour des locaux dans 15 immeubles de la RCN (tableau 3). Le coût total de ces locaux, y compris le loyer de remboursement de 1,5 M\$ payé par TC pour les locaux qui dépassent l'enveloppe, s'élève à 25,1 M\$ en 2012-2013.

Tableau 3 : Coûts des locaux de TC dans la RCN, 2012-2013

| N ^o | Immeuble | Loyer total non imputé | Loyer total imputé |
|----------------|--|------------------------|-------------------------|
| 1 | Place de Ville, Tour C, 330, rue Sparks | 17 804 386 \$ | 11 908 \$ ⁵ |
| 2 | Place de Ville, Tour B, 112, rue Kent | 1 085 133 \$ | 0 \$ |
| 3 | Tour St. Andrews, 275, rue Sparks | 141 520 \$ | 0 \$ |
| 4 | 180, rue Elgin | 157 377 \$ | 0 \$ |
| 5 | 275, rue Slater | 1 366 150 \$ | 0 \$ |
| 6 | Immeuble Vered, 245, rue Cooper | 656 596 \$ | 0 \$ |
| 7 | 2655, chemin Lancaster | 128 715 \$ | 662 582 \$ ⁶ |
| 8 | Immeuble Kent Square, 255, rue Albert | 388 478 \$ | 0 \$ |
| 9 | Constitution Square, 350, rue Albert | 113 326 \$ | 0 \$ |
| 10 | Place Minto, immeuble Entreprise, 427, avenue Laurier | 1 062 444 \$ | 0 \$ |
| 11 | 29, rue de Varennes, Gatineau (entrepôt) | 80 239 \$ | 0 \$ |
| 12 | 80, rue Noël, Gatineau | 397 060 \$ | 0 \$ |
| 13 | Immeuble de la Banque du Commerce, 100, rue Ouellet, Windsor (mais utilisé par la RCN) | 74 622 \$ | 0 \$ |
| 14 | 160, rue Elgin, place Bell, 21 ^e étage | 0 \$ | 844 337 \$ ⁷ |
| 15 | 1860, rue Bank (entrepôt/atelier) | 0 \$ | 29 015 \$ ⁸ |
| | TOTAL | 23 456 046 \$ | 1 547 842 \$ |

Le projet de renouvellement du bail à Place de Ville de TPSGC, entrepris en 2009, aurait pu être une incitation au progrès étant donné que depuis que le Comité directeur de Place de Ville de TC a été établi

⁵ Douches et vestiaires : En tant que locataire officiel, TC paie 23 815 \$ pour ces locaux, mais reçoit un remboursement de 50 % de l'ARC.

⁶ Le Groupe des publications multimédias de TC (Programme de l'aviation civile) paie le coût du client débité.

⁷ À titre de locataire officiel, TC paie 880 592 \$ pour ces locaux, mais il reçoit un remboursement de Services correctionnels Canada (Groupe Oracle) de 36 254,68 \$ pour l'espace limité qu'il occupe (environ 4 %).

⁸ Le programme écoTECHNOLOGIE pour véhicules (ETV) (Groupe des initiatives environnementales) paie le coût du client débité.

en mai 2011, la haute direction de TC a examiné certains aspects de la gestion des locaux pour faciliter la participation de TC aux discussions sur le projet de renouvellement du bail du Comité directeur de Place de Ville de TPSGC.

Les vérificateurs ont observé un manque de clarté concernant la responsabilité ou l'autorité du Ministère pour la gestion globale des locaux de TC. Le personnel du SMA, Services généraux, signe les accords d'occupation de TPSGC au nom de TC, assure le suivi de l'utilisation des locaux par TC dans la RCN et paie les coûts du suivi, mais chaque SMA a la responsabilité de gérer les locaux de son propre groupe. Le Ministère ne dispose pas d'un cadre de gestion des locaux et il n'y a pas de processus à l'échelle ministérielle pour assurer une utilisation optimale des locaux. En conséquence, il y a de nombreux postes de travail vacants dans la RCN et le nombre augmentera probablement en raison des réductions du PARD, annoncées au printemps 2012.

2.3 SUIVI DE L'UTILISATION DES LOCAUX DE TC

Pendant près de vingt ans (de 1995 au 31 mars 2013), l'OGI a utilisé un module logiciel appelé *Archibus* pour suivre l'utilisation des postes de travail de TC à l'Administration centrale. Un autre module *Archibus* a été acheté par la suite dans un but différent (détails à la section 2.4). Globalement, les coûts se sont élevés à plus de 2 M\$ (tableau 4).

Tableau 4 : Paiements de TC pour deux modules *Archibus*

| Module Archibus | Objet (services fournis) | Coût total (au 19 février 2013) |
|---|--|------------------------------------|
| Gestion des installations (21 contrats) | Élaboration de bases de données, logiciel, personnalisation, soutien technique, formation, conférences, consultant sur place à plein temps pour exploiter le système, services de conception | 1 844 626 \$ |
| Réservations de salles (3 contrats) | Mise à jour du logiciel, personnalisation, soutien technique, formation | 101 450 \$ |
| Les deux modules – renouvellement des abonnements (7 contrats) | Frais de logiciel annuels | 65 103 \$ |
| Total | | 2 011 179 \$ |

Les coûts totaux de TC pour le module de gestion des installations s'élèvent à plus de 1,8 M\$. Ils comprennent les abonnements au logiciel et la personnalisation du module; comme TC n'avait pas d'employés ayant les connaissances ou l'expérience voulues pour utiliser le module, un consultant à temps plein d'un cabinet de conception pendant au moins deux ans a coûté 312 403 \$. Une convention d'offre à commandes de l'OGI pour la conception/planification a été modifiée pour que l'OGI puisse l'utiliser pour engager cette personne à forfait; il n'est pas sûr que le recours à une convention d'offre à commandes à cette fin était approprié.

Étant donné que TPSGC oblige les ministères à enregistrer les plans d'étage dans un système AutoCAD (application logicielle pour la conception et le dessin à l'aide de l'ordinateur), une deuxième responsabilité du consultant consistait à tenir à jour les dessins AutoCAD de TC. Jusqu'à l'automne 2011, le consultant a envoyé des courriels mensuels au coordonnateur des plans d'étage de chaque groupe de SMA pour demander des mises à jour sur l'utilisation des postes de travail. Depuis, il n'y a pas eu de processus réguliers de mise à jour, mais de sa propre initiative, le consultant a demandé des renseignements périodiques particuliers par téléphone.

Les dossiers *Archibus* indiquent 639 postes de travail vacants dans la RCN, pour un taux d'inoccupation de 21 %.

Pour évaluer l'exactitude du système, les vérificateurs ont parcouru 39 des 47 étages de TC dans la RCN. Ils avaient obtenu de l'OGI les plans d'étage *Archibus* les plus récents; 72 % des plans d'étage avaient été mis à jour le même mois ou le mois précédent. Ils ont constaté 783 postes de travail vacants (pour un taux d'inoccupation de 25 %)⁹. Les vérificateurs se sont fait dire que le Groupe des services généraux s'était entretenu avec TPSGC dans l'espoir de trouver d'autres locataires pour les locaux à bureaux inoccupés loués par TC.

Les vérificateurs n'ont rien trouvé qui aurait démontré que l'information sur les postes de travail dans *Archibus* avait été analysée et transmise à la haute direction à l'appui des discussions sur l'optimisation des locaux; le seul usage connu semble se limiter aux données requises pour le récent projet de renouvellement du bail à Place de Ville.

À la fin de 2012-2013 (le 29 mars 2013), l'OGI a mis fin à l'utilisation du module *Archibus* de gestion des installations et à son contrat visant un consultant en conception à plein temps pour la mise en œuvre du module. Le personnel de l'OGI a depuis enregistré l'information sur les locaux dans un tableur Excel et, comme l'exige TPSGC, continue de produire des plans d'étage au moyen d'AutoCAD.

Le coût de location du gouvernement pour les locaux de TC à la Tour C s'est élevé à environ 17,8 M\$ en 2012-2013. Par conséquent, le coût annuel actuel des postes de travail vacants est de l'ordre de 4,45 M\$, sans compter les coûts d'aménagement.

2.4 MODULE ARCHIBUS DE RÉSERVATION DES SALLES

L'autre module *Archibus* – celui-ci pour la réservation des salles de conférence – a été acheté par l'OGI en 2006 (l'information sur les coûts n'est pas disponible) et une mise à niveau a été achetée en mars 2011 pour un coût additionnel de 98 k\$.

Il y a eu un délai d'un an et demi avant que la mise à niveau soit opérationnelle. Il avait été prévu que la mise à niveau serait opérationnelle cinq mois plus tard, et le paiement final a été effectué après cinq mois, mais le système n'a pas été opérationnel avant un an après le paiement final.

⁹ Les postes de travail vacants étaient dispersés parmi les étages et ils n'étaient pas uniquement attribuables aux récentes compressions.

Le module amélioré est utilisé pour gérer les réservations de treize salles de conférence communes de la Tour C (dix à l'aire de restauration, deux au 9^e étage et une au 20^e étage). Cela représente 27 % de toutes les salles de conférence de la Tour C (13 sur 48).

2.5 SERVICES DE PLANIFICATION ET DE CONCEPTION

Les Services de planification et de conception disposent de cinq ETP (un gestionnaire, un gestionnaire de projet et trois agents). Jusqu'au 31 mars 2013, il y avait aussi trois consultants à temps plein. Les consultants provenaient de cabinets de planification/conception qui bénéficiaient de conventions d'offre à commandes avec l'OGI depuis de nombreuses années.

Même si TPSGC offre des arrangements en matière d'approvisionnement pour les services de planification et de conception avec plusieurs cabinets de planification/conception, y compris ceux utilisés par l'OGI, et que l'élaboration de conventions d'offre à commandes demande beaucoup de temps aux ministères et aux entreprises, l'OGI a décidé à maintes reprises de mettre au point des conventions d'offre à commandes propres à TC et toutes ses conventions d'offre à commandes ont été conclues avec les deux mêmes entreprises. Le montant total des montants versés par TC aux entreprises, de 2008-2009 à 2012-2013, s'élève à 3,8 M\$ et les paiements totaux depuis les premiers contrats se chiffrent à 5,9 M\$.

Les consultants des cabinets de planification/conception ont fait sensiblement le même travail que les employés de TC au fil des ans. Ils ont géré les déménagements, le réaménagement des bureaux et les projets de construction. Ils ont créé des plans de conception de bureaux au moyen d'AutoCAD, évalué les coûts de déménagement, de réaménagement et de restructuration, donné des conseils sur les achats de meubles et les entrepreneurs, planifié le travail et commandé les meubles. Ils ont aussi joué un rôle dans la gestion des locaux. Dans certains cas, ils ont suivi les directives d'employés et, dans d'autres, ce sont eux qui ont dirigé les employés. Un consultant avait travaillé à TC pendant six ans.

Certains des marchés étaient des commandes subséquentes à la convention d'offre à commandes pour les services à temps plein de planificateurs/concepteurs, et d'autres représentaient de petits marchés à court terme. Une entreprise, par exemple, a obtenu plusieurs marchés de l'OGI pour fournir une approbation des plans de conception de l'OGI par un architecte membre de l'Ordre. La pratique courante est de faire affaire avec TPSGC.

Une relation employeur-employé et des questions d'optimisation des ressources liées à des contrats à long terme pourraient survenir. Par exemple, l'OGI a payé 712 k\$, soit un montant de 142 k\$ par an, en moyenne, pour les services à temps plein d'un planificateur/concepteur pendant une période de cinq ans. Le salaire d'un employé ayant la même expérience (niveau de GT-3) aurait été de 50 à 57 k\$ par an.

2.6 COORDONNATEUR DES BOÎTES DE RÉCEPTION

Un mois après le moratoire de novembre 2011 sur tous les projets de locaux à l'exception des plus essentiels, l'OGI a fait une demande subséquente au titre de l'une de ses conventions d'offre à commandes en matière de planification et de conception pour obtenir un concepteur intermédiaire à temps plein.

Le travail consistait à surveiller les boîtes de réception de l’OGI pour les appels téléphoniques et les courriels, à inscrire les demandes de services pour les locaux (fauteuils, meubles, réaménagement, déménagements de bureaux, patères, crochets à tableaux, etc.) dans un tableur Excel, et à envoyer les demandes au gestionnaire de Planification et conception ou au gestionnaire des Services des immeubles et des urgences pour la prise de mesures. On a retenu les services d’un concepteur intermédiaire contractuel pendant 15 mois pour effectuer ce travail à un coût de 155 086 \$ (environ 97 600 \$ par an), ce qui est un engagement considérable à un moment de compressions budgétaires. Le travail est depuis effectué par un membre du personnel à un coût de 50 à 57 k\$ par an. Le nombre d’entrées dans les boîtes de réception entre novembre 2011 et janvier 2013 s’est élevé à 585, pour une moyenne de deux entrées par journée de travail.

2.7 FOURNISSEURS DE MEUBLES DE BUREAU

TPSGC a pris des arrangements en matière d’approvisionnement avec plusieurs entreprises pour l’achat de meubles de bureau. L’OGI achète des meubles d’un petit nombre de fournisseurs et encourage les autres secteurs du Ministère à avoir recours aux mêmes fournisseurs. En conséquence, la plupart des meubles et des cloisons de bureau de TC sont commandés à trois entreprises : les commandes au premier fournisseur se sont chiffrées à 5 300 753 \$ depuis 1999, les commandes au deuxième fournisseur ont atteint 2 994 420 \$ depuis 2007 et les commandes au troisième fournisseur représentent 1 554 950 \$ depuis 2002.

2.8 ENTREPOSAGE ET STOCKS

L’unité des Services des immeubles et des urgences de l’OGI a six ETP et deux déménageurs contractuels, qui travaillent à temps plein. L’unité gère deux entrepôts de TC dans la RCN – l’un au niveau P1 de la Tour C et un à Gatineau, au Québec – et deux salles d’entreposage à la Tour C (aux niveaux P2 et P3). Les entrepôts et les salles d’entreposage sont utilisés pour les meubles neufs et usagés et d’autres stocks.

Il a été constaté que les contrôles pour empêcher ou limiter les pertes de stocks manquent de rigueur.

L’entrepôt de Gatineau n’a pas de caméras de sécurité et il est possible de faire un double de la clé. Lors d’une visite sur place à l’automne 2012, les vérificateurs ont trouvé des stocks minimes de meubles usagés. À l’occasion d’une visite de suivi en mars 2013, il y avait des meubles neufs portant des étiquettes qui indiquaient des dates d’achat de 2003, 2009 et 2010.

L’entrepôt au niveau P1 de la Tour C a une caméra de sécurité et l’accès se fait au moyen d’une carte à bande magnétique; au moment de la vérification, 138 personnes avaient accès, y compris tout le personnel du gestionnaire immobilier, les entrepreneurs en électricité et autres, les nettoyeurs, tout le personnel de l’OGI et tous les commissionnaires de l’immeuble. On ne sait pas si toutes ces personnes ont une autorisation de sécurité.

Les salles d’entreposage des niveaux P2 et P3 n’ont pas de caméras de sécurité.

La *Politique du Conseil du Trésor sur le cadre de gestion des biens immobiliers* encourage les ministères à limiter les coûts relatifs aux biens immobiliers par une collaboration avec un autre ministère sous forme d’emprunts, d’utilisation de biens excédentaires, de location ou de partage des coûts, et les

gestionnaires de TC demandent parfois si l'OGI dispose de meubles neufs ou usagés dans ses entrepôts répondant à leurs besoins.

Toutefois, l'OGI n'a pas d'inventaire à jour pour le contenu des entrepôts et des salles d'entreposage. TPSGC a effectué un dénombrement des stocks de meubles pendant l'été 2012 dans les immeubles de TC de la RCN; toutefois, la feuille d'inventaire n'a pas été utilisée par l'OGI pour surveiller et contrôler les stocks (y compris les stocks des entrepôts). L'élaboration et la tenue à jour des inventaires ont été confiées à des entrepreneurs en déménagement, selon leurs contrats, mais cette fonction n'a pas encore été remplie. Les vérificateurs sont d'avis que les inventaires des entrepôts et des salles d'entreposage doivent être dressés par des employés plutôt que par des entrepreneurs.

Les contrôles ministériels n'ont pas été efficaces pour empêcher que du personnel ou des entrepreneurs pénètrent dans les entrepôts ou les salles d'entreposage sans être accompagnés ou en dehors des heures de travail.

2.9 SERVICES DE DÉMÉNAGEMENT

TPSGC a aussi des arrangements en matière d'approvisionnement auxquels les ministères peuvent avoir recours pour obtenir les services d'une entreprise de déménagement. Les arrangements en matière d'approvisionnement permettent aux ministères d'engager des déménageurs « selon les besoins ».

Plutôt que d'avoir recours aux arrangements en matière d'approvisionnement de TPSGC, l'OGI a préféré demander des soumissions pour des conventions d'offre à commandes propres à TC.

Sauf pendant trois mois en 2004, la même entreprise a bénéficié de la convention d'offre à commandes de TC pour les services de déménagement. Il y a eu trois conventions d'offre à commandes avec l'entreprise depuis 1999 (1999-2004, 2004-2008 et 2008-2013)¹⁰. Les dépenses totales de TC s'élèvent à 3 M\$ depuis 1999 (1,2 M\$ de 2008-2009 à 2012-2013).

Pendant les trois mois de 2004 au cours desquels la convention d'offre à commandes de l'OGI était conclue avec un autre fournisseur, cette entreprise a obtenu un contrat non concurrentiel pour trois déménagements de bureau à un prix de 18 900 \$.

La demande de propositions du 1^{er} juin 2008 de l'OGI pour des services de déménagement indique que les déménageurs sont requis « selon les besoins ». Toutefois, le fournisseur retenu a eu du travail à temps plein pour au moins deux déménageurs pendant la durée du contrat (quatre déménageurs à temps plein jusqu'en 2012 et deux depuis cette date). Les dossiers des versements effectués montrent que les déménageurs ont été payés pour des journées de 8 heures plutôt que des journées de 7,5 heures comme le voulait le contrat.

¹⁰ Après un processus concurrentiel annoncé, un autre fournisseur a obtenu la convention d'offre à commande de l'OGI en 2004. Toutefois, la convention a été résiliée peu après parce qu'il y a eu un problème touchant des boîtes laissées sans surveillance. La convention d'offre à commandes a alors été attribuée à l'entreprise dont la soumission était arrivée en deuxième, soit l'entreprise qui avait détenu la première convention d'offre à commandes. L'offre à commandes visait des services à fournir « selon les besoins ».

Il y a aussi une divergence par rapport aux dispositions relatives à la sécurité. La demande de propositions précisait que le soumissionnaire retenu devait avoir ou obtenir des cotes de sécurité de niveau secret pour deux installateurs principaux, une cote de sécurité de niveau secret pour deux installateurs et une cote de fiabilité approfondie pour tous les autres installateurs. Ces cotes de sécurité devaient être obtenues avant que les installateurs aient accès aux locaux de TC, mais l'OGI n'a pas assujetti le soumissionnaire retenu à ces conditions.

Bien que l'entreprise ait eu des déménageurs à temps plein à TC depuis l'adjudication du marché, elle n'a qu'un déménageur dont la cote de sécurité est de niveau secret. L'autre a eu un laissez-passer même sans avoir obtenu de cote de sécurité de 2007 à mars 2013 (il a obtenu une cote de fiabilité à partir de mars 2013).

À cause des exigences relatives à la sécurité et celles touchant le service fourni « selon les besoins » dans la demande de propositions, les dossiers ministériels montrent qu'au moins une entreprise a décidé de ne pas présenter de soumission. D'après un courriel envoyé à TC par l'entreprise, celle-ci « est fière de fournir à ses clients un service fiable et de grande qualité et, après avoir examiné la soumission et ses exigences, elle a estimé que l'obligation de fournir du personnel muni d'une cote de sécurité de niveau secret "selon les besoins" serait difficile à remplir. Bien que nous ayons un nombre limité de personnes ayant une cote de sécurité de niveau secret, nous ne pouvons garantir leur disponibilité au moment où vous en auriez besoin. Nous jugeons qu'il est important, lorsque nous nous engageons à l'égard d'un contrat de service, que nous puissions toujours fournir ce que le client exige lorsqu'il en a besoin. [Notre entreprise] a affecté du personnel auprès d'autres ministères du gouvernement qui travaille tous les jours dans le cadre du contrat et nous trouvons qu'il est plus facile de ne pas déplacer le personnel requis pour l'exécution du contrat. Si Transports Canada est à la recherche d'une équipe permanente sur place, nous serions [nettement] intéressés par ce genre de soumission » [traduction].

Selon la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, même si la *Directive sur les marchés* permet des modifications, il faut tout faire pour éviter : un financement initial insuffisant, ce qui nécessite des modifications pour accroître la valeur du marché; une planification préalable insuffisante, ce qui nécessite des modifications pour prévoir une nouvelle conception, de nouveaux devis descriptifs ou une nouvelle quantité; des procédures administratives qui ne conviennent pas et qui nécessitent des modifications aux devis descriptifs, à la livraison ou à d'autres éléments afin de protéger l'entrepreneur ou l'organisme gouvernemental concerné. Il y a en tout 32 modifications aux conventions d'offre à commandes de TC pour les services de déménagement (tableau 5).

Tableau 5 : Conventions d'offre à commandes pour les services de déménagement

| Date de début initiale | Date de fin initiale (à l'exclusion des années d'option) | Montant maximum initial | Nombre de modifications | Date de fin définitive (comprenant les années d'option et les modifications) | Montant maximum définitif (années d'option et modifications) | Dépenses totales |
|---------------------------|--|-------------------------|-------------------------|--|--|--------------------------------|
| 23 novembre 1999 | 31 mai 2004 | 400 000 \$ | 7 | 31 mai 2004 | 1 313 043 \$ | 1 077 784 \$ |
| 30 août 2004 | 30 avril 2006 | 333 000 \$ | 12 | 1 ^{er} mai 2008 | 779 389 \$ | 779 081 \$ |
| 1 ^{er} juin 2008 | 31 mai 2010 | 200 000 \$ | 13 | 31 octobre 2013 | 1 279 922 \$ | 1 114 422 \$ au 13 mai 2013 |
| TOTAL | | | | | | 2 971 287 \$ |

Le sous-ministre avait demandé qu'un comité supérieur d'examen des approvisionnements soit établi. En décembre 2011, le Comité d'examen des approvisionnements de la haute direction (CEAHD) a été créé et a reçu le mandat « d'assurer, pour TC, une surveillance accrue de la planification, des priorités et des dépenses relatives à l'approvisionnement¹¹ ». Le comité a été établi en 2011-2012 et formé de dirigeants de groupes et de régions. Dans le cadre de son mandat, les propositions de marchés de services professionnels de plus de 100 k\$ et les modifications aux contrats qui entraînent une augmentation du montant total à plus de 100 k\$ doivent être examinées.

L'OGI a soumis trois des quatre propositions les plus récentes de modification du contrat de l'entreprise de déménagement à l'approbation de ce comité. Les vérificateurs ont examiné deux des trois propositions de modification et ont constaté que les propositions comprenaient des renseignements inexacts. Il était indiqué dans les propositions que la valeur initiale du contrat était de 800 k\$ plutôt que de 200 k\$¹², minimisant l'ampleur des augmentations proposées. La proposition la plus récente (celle que le Comité a approuvée) portera l'augmentation totale à 1,28 M\$, pour une hausse de plus de 500 %.

En mai 2012, l'approbation de la haute direction a été demandée au nom de l'OGI pour une demande de propositions relative à une nouvelle convention d'offre à commandes pour des services de déménagement. On indique dans la note que TC a besoin de sa propre offre à commandes parce que le plafond de TPSGC (400 k\$ pour trois ans) est trop peu élevé; TC voulait avoir une convention autorisant

¹¹ Version définitive du mandat du CEAHD, comme elle figure dans le SGDDI, octobre 2011.

¹² Le contrat initial visait une période de deux ans : 100 k\$ pour la première année et 100 k\$ pour la deuxième année, pour un total de 200 k\$. La demande de propositions mentionnait deux années d'option supplémentaires, mais aucun montant précis n'était indiqué.

les dépenses d'un montant total de 633 k\$ sur une période de quatre ans (convention de deux ans et deux prolongations d'un an).

2.10 APPROVISIONNEMENT

Les vérificateurs ont constaté de nombreuses faiblesses et lacunes dans les pratiques d'approvisionnement, d'après l'examen d'un échantillon de 43 dossiers d'achat de l'OGI :

Les dossiers des achats et des marchés n'étaient pas bien structurés et, dans de nombreux cas, les documents d'importance étaient incomplets et non disponibles.

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor prévoit que les dossiers des achats doivent être établis et structurés de manière à faciliter la surveillance au moyen d'une liste de vérification complète, mais les vérificateurs ont constaté que 43 dossiers de l'échantillon n'étaient pas organisés, nécessitant un effort de restructuration considérable, et présentaient les faiblesses suivantes :

- dans quatre cas, aucune documentation n'a été fournie à l'équipe de vérification;
- dans 37 cas, le dossier complet de l'achat et du marché n'a pas été fourni à l'équipe de vérification;
- rien dans les dossiers des achats ne montrait qu'ils avaient fait l'objet d'un examen, d'une surveillance et d'un contrôle par la Gestion des marchés et du matériel.

Des faits probants témoignant d'un examen et d'une analyse critique, comprenant un examen par le comité des marchés approprié, n'étaient pas toujours présents.

Les principales politiques des organismes centraux obligent les ministères à s'assurer que les contrôles de gestion sont suffisants pour protéger l'intégrité du processus d'approvisionnement et que des contrôles adéquats sont en place pour assurer la surveillance et faire en sorte que des mesures correctives soient prises. Elles demandent aussi aux fonctionnaires de faire preuve de prudence et de probité lorsqu'ils concluent des ententes contractuelles au nom de l'État.

Les vérificateurs ont constaté que Transports Canada avait deux comités chargés des approvisionnements – un Comité d'examen des marchés, présidé par le DG, Finances et Administration, comprenant des membres du niveau de directeur général ou de directeur de tous les secteurs du Ministère, en place depuis 1996, et un Comité d'examen des approvisionnements de la haute direction (CEAHD), établi en décembre 2011, dont le mandat est d'examiner les exigences liées aux services professionnels sur le plan opérationnel et d'assurer, pour TC, une surveillance accrue de la planification, des priorités et des dépenses relatives à l'approvisionnement. Toutefois :

- aucun processus d'assurance de la qualité n'a été établi pour aider à assurer la conformité avec les politiques pertinentes des organismes centraux;
- rien ne montre l'existence d'un mécanisme de surveillance de la situation et de l'état d'avancement des marchés;
- sur les quatre (4) échantillons qui nécessitaient l'examen et l'approbation du CEAHD, trois n'avaient pas été examinés par ce comité.

Les documents fournis n'étaient pas toujours conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor.

La vérification comprenait une analyse du processus d'approvisionnement et de passation de marchés pour les biens et services acquis au nom de l'Organisation de gestion des installations. Voici un résumé des résultats :

Approbation d'engager des fonds (article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques)

Sur les 28 dossiers de passation de marché qui nécessitaient une approbation au titre de l'article 32 de la LGFP, les vérificateurs ont observé que :

- dans six cas, il n'était pas démontré que l'article 32 de la LGFP avait été appliqué (21 % de cas de non-conformité ou six sur 28 dossiers);
- sur les approbations reçues au titre de l'article 32 de la LGFP, cette approbation, dans deux cas, avait été reçue après l'adjudication du marché (9 % de non-conformité ou deux sur 22 dossiers).

Invitation à soumissionner et évaluation

Les fonctionnaires sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions de façon à résister à l'examen du public et à respecter les mesures et les exigences visant à éviter les conflits d'intérêts. D'après la Politique d'approvisionnement, il faut demander des soumissions avant que les marchés puissent être adjugés, sauf exception (p. ex. fournisseur unique). Les observations suivantes ressortent de l'évaluation de l'échantillon :

- sur les douze marchés à fournisseur unique échantillonnés, des documents justifiant le marché à fournisseur unique n'ont pas été fournis dans sept cas.

Passation du marché

Il faut que des contrats ou des bons de commande soient en place avant que les services soient rendus. Sur les 43 dossiers de passation de marché échantillonnés, les vérificateurs ont observé ce qui suit :

- dans 20 des 43 cas, des contrats, des bons de commande ou des autorisations de travail n'ont pas été fournis ou signés;
- dans deux cas, des faits probants montrent que les services ont été rendus avant que le contrat soit signé;
- dans un cas, il semble y avoir eu un conflit d'intérêts.

La prestation des services avant la signature du contrat peut causer des risques financiers ou d'atteinte à la réputation du Ministère, si les fonds ne sont pas disponibles ou si un différend survient à l'égard des attentes entre Transports Canada et le fournisseur. En outre, l'apparence d'un conflit d'intérêts ou du fractionnement du marché pourrait entraîner des risques juridiques et des risques d'atteinte à la réputation du Ministère.

Modification des marchés

Bien que la modification des marchés soit autorisée, ceux-ci ne doivent l'être normalement que lorsque la modification est dans l'intérêt supérieur du gouvernement¹³. De fréquentes modifications aux marchés ont été observées quant à la durée et à la valeur sans justification documentée. L'échantillon comprend quatre contrats pour lesquels la valeur totale dépasse le montant initial du marché.

En outre, une modification d'un marché a été observée pour les taux quotidiens, qui dépassaient les taux quotidiens prévus dans le marché initial, sans justification écrite pour l'augmentation du taux quotidien (400 \$ par jour par rapport à 292 \$ par jour).

Préférence accordée à des entrepreneurs pour des travaux qui seraient normalement confiés à des employés, à la fois au sein de l'OGI et au bureau d'approvisionnement

Les vérificateurs ont observé que certaines personnes avaient été engagées à forfait par l'OGI pendant de longues périodes de temps. Ils ont aussi observé qu'une personne dans le domaine de l'approvisionnement avait travaillé à forfait pour plus d'une entreprise depuis 1999 et qu'elle avait fait le travail d'un agent d'approvisionnement principal. Ces contrats à long terme ne sont pas efficaces pour de nombreuses raisons, l'une étant le coût et l'autre étant le risque de créer des relations employeur-employé.

3.0 CONCLUSIONS

La vérification visait à évaluer si les politiques, les pratiques et les contrôles de Transports Canada (p. ex. son cadre de contrôle de gestion) sont adéquats pour planifier et gérer les activités relatives aux installations et si les activités de l'Organisation de gestion des installations de TC appuient un processus efficace et efficient de gestion des installations.

De façon générale, les vérificateurs ne peuvent pas affirmer que le cadre de contrôle de gestion pour les services des locaux est adéquat. Les vérificateurs ont observé l'absence de structures et d'outils servant de mécanismes de contrôle pour assurer la transparence et l'optimisation des activités de l'OGI.

Une note positive a trait à un certain nombre de changements dans les pratiques de l'OGI depuis que la vérification a commencé, comme le parachèvement des marchés de services avec des entrepreneurs à long terme, la centralisation de tous les marchés au moyen d'une fonction d'approvisionnement et un certain renouveau organisationnel.

Ces modifications, ainsi qu'une surveillance améliorée, peuvent se conjuguer pour apporter des mesures correctives dans les secteurs jugés déficients lors de la vérification.

¹³ Paragraphe 12.9.1 de la PC – Même si la Directive sur les marchés permet des modifications, les marchés ne devraient pas être modifiés à moins que les modifications ne servent les intérêts de l'État, par exemple en épargnant de l'argent ou du temps ou en accélérant la réalisation de l'objectif premier du marché. / Paragraphe 12.9.2 de la PP – Il faut tout faire pour éviter : a) un financement initial insuffisant, ce qui nécessite des modifications pour accroître la valeur du marché; b) une planification préalable insuffisante, ce qui nécessite des modifications pour prévoir une nouvelle conception, de nouveaux devis descriptifs ou une nouvelle quantité; et c) des procédures administratives qui ne conviennent pas et qui nécessitent des modifications aux devis descriptifs, à la livraison ou à d'autres éléments afin de protéger l'entrepreneur ou l'organisme gouvernemental concerné.

4.0 RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

| N° | RECOMMANDATION | PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ | DATE DE RÉALISATION PRÉVUE |
|----|--|--|----------------------------|
| 1. | <p>Que le sous-ministre précise toutes les responsabilités des SMA liées à la gestion des locaux de TC dans le but de réduire les dépenses de TC et de TPSGC pour des locaux non utilisés. Un SMA principal (le SMA des Services généraux) doit être chargé de transmettre l'information sur l'usage des locaux ministériels au comité de gestion de la haute direction de façon régulière à fins d'examen et d'analyse.</p> | <p>Dans le but de réduire au minimum les dépenses non essentielles de TPSGC et de TC pour les locaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La responsabilité de tous les subordonnés directs du SM (à l'AC et dans les régions) pour une gestion efficace des locaux sera clairement établie dans une réunion du Comité exécutif à venir. Le SMA, Services généraux, aura la responsabilité de transmettre des rapports au comité de la haute direction, au moins semestriellement, sur l'utilisation des locaux du Ministère (AC et régions) pour faciliter la prise de décisions du comité de la haute direction concernant les besoins en locaux. | Été 2013 |
| 2. | <p>Que le SMA des Services généraux veille à ce que les objectifs de l'Organisation de gestion des installations soient bien clairs et à ce qu'il y ait un cadre efficace, conforme aux politiques du CT, pour les politiques, les programmes et les contrôles de chacune de ses trois unités : Planification et conception, Services des immeubles et des urgences (y compris la sécurité des entrepôts et la gestion des stocks) et Locaux. Les objectifs de l'OGI doivent</p> | <p>L'Organisation de gestion des installations (OGI) élaborera un cadre de gestion général pour la fonction de gestion des installations, qui établira des objectifs bien clairs et des contrôles clés pour les trois secteurs : Planification et conception, Services des immeubles et des urgences (y compris la sécurité des entrepôts et la gestion</p> | Mars 2014 |

| N° | RECOMMANDATION | PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ | DATE DE RÉALISATION PRÉVUE |
|----|---|--|----------------------------|
| | <p>être régulièrement mis à jour dans un exercice de planification en bonne et due forme.</p> | <p>des stocks) et Locaux. D'autres ministères du gouvernement seront consultés pour tirer parti des pratiques exemplaires dans les procédures et les contrôles de gestion des installations. Dans le contexte d'une restructuration de l'organisation de l'OGI (proposition de modification de l'organisation en cours), cet objectif sera poursuivi dans un processus par étapes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. clarifier les rôles et les responsabilités de chacune des trois unités organisationnelles; 2. élaborer des processus et des procédures liés aux fonctions (y compris les contrôles nécessaires); 3. dresser un plan pour les locaux à examiner trimestriellement par le Comité directeur de Place de Ville (RCN) et les comités régionaux (pour les plans régionaux). Les examens trimestriels porteront sur la surveillance des coûts, les budgets et la portée des activités. | |

| N° | RECOMMANDATION | PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ | DATE DE RÉALISATION PRÉVUE |
|----|---|--|--------------------------------|
| 3. | Que le SMA des Services généraux veille à ce que la Direction générale de la gestion du matériel, des marchés, de la sécurité et des installations dispose des politiques, des pratiques et des processus faisant en sorte que les marchés de l'Organisation de gestion des installations, la gestion des marchés et les mesures de sécurité soient conformes aux politiques du CT. | <p>Après l'examen de l'ébauche des constatations de la vérification, des mesures ont été prises immédiatement pour corriger les faiblesses dans la gestion des marchés. Le chef, Locaux, et le gestionnaire, Services des immeubles et des urgences, ont suivi le cours interne sur la passation de marchés et la responsabilité à l'égard des projets à l'intention des gestionnaires.</p> <p>Lorsque les mesures auront été prises pour la recommandation 2, les politiques, les pratiques et les processus seront examinés et mis à jour selon les besoins pour faire en sorte que la Direction générale de la gestion du matériel, des marchés, de la sécurité et des installations dispose des moyens pour s'assurer que les marchés, la gestion des marchés et les arrangements en matière de sécurité donnent lieu à des contrôles appropriés, représentent des pratiques exemplaires et sont conformes aux politiques du CT.</p> | <p>Mai 2013</p> <p>Continu</p> |
| 4. | Lorsqu'il y a des arrangements en matière d'approvisionnement à TPSGC pour les services dont TC a besoin, que le SMA des | L'OGI utilisera les arrangements en matière d'approvisionnement de TPSGC pour les services | Continu |

| N° | RECOMMANDATION | PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ | DATE DE RÉALISATION PRÉVUE |
|----|---|--|----------------------------|
| | <p>Services généraux veille à ce que ces arrangements soient utilisés par l'Organisation de gestion des installations. Toute exception doit être approuvée au préalable par le comité de gestion de la haute direction du Ministère.</p> | <p>à fournir par des ressources externes, à moins que le Comité d'examen de l'approvisionnement de la haute direction (CEAHD) ait approuvé expressément une exception.</p> <p>Pour décider s'il s'agit d'une exception, le CEAHD examinera le bien-fondé, les risques, les coûts et les avantages de la décision de ne pas avoir recours aux arrangements en matière d'approvisionnement de TPSGC, y compris l'optimisation des ressources.</p> <p>Comme pour toutes les propositions relatives à des marchés relevant du mandat du CEAHD, toute demande d'exception devra être présentée par écrit au CEAHD, et le bien-fondé de la proposition et de la décision du CEAHD sera consigné dans les notes de la réunion du CEAHD.</p> | |
| 5. | <p>En ce qui a trait à la tenue des dossiers, que le SMA des Services généraux veille à ce que la Direction générale de la gestion des marchés et du matériel et les secteurs de la Gestion des installations des Services généraux comprennent bien les responsabilités en matière de tenue des dossiers liées à l'approvisionnement du Ministère et à ce que ces deux fonctions</p> | <p>Une formation sera offerte aux agents des marchés et aux gestionnaires de l'OGI sur les exigences en matière de tenue de dossiers.</p> | <p>Décembre 2013</p> |

| N° | RECOMMANDATION | PLAN D'ACTION DÉTAILLÉ | DATE DE RÉALISATION PRÉVUE |
|-----------|---|-------------------------------|-----------------------------------|
| | s'acquittent de ces responsabilités à partir de maintenant. | | |