

Bureau de la vérificatrice générale

Vérification du Plan de développement et de renouvellement de Logement communautaire d'Ottawa



Janvier 2022

Table des matières

Remerciements	1
Introduction	2
Renseignements généraux et contexte	2
Objectif et portée de la mission de vérification	4
Conclusion	5
Constatations et recommandations des vérificateurs	6
Appendice 1 – À propos de cette mission de vérification	20

Remerciements

L'équipe responsable de cette mission de vérification était constituée de Marlon Perez et de Sarah Parr, du Bureau de la vérificatrice générale, ainsi que d'Orbis Risk Consulting, sous la supervision d'Ed Miner, vérificateur général adjoint, et sous mes ordres. Mes collègues et moi souhaitons remercier ceux et celles qui ont participé à ce projet, en particulier ceux qui ont apporté un éclairage et fait des commentaires dans le cadre de cette mission de vérification.

Cordialement,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "N. Gougeon".

Nathalie Gougeon, CPA, CA, CIA, CRMA et B.Comm.
Vérificatrice générale

Introduction

La Vérification de la Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO) faisait partie du Plan de travail de vérification 2020 du Bureau de la vérificatrice générale (BVG), approuvé par le Conseil municipal le 11 décembre 2019.

Renseignements généraux et contexte

Logement communautaire d'Ottawa (LCO) est un organisme à but non lucratif qui offre des logements abordables aux résidents à revenu faible et modeste d'Ottawa. La Ville d'Ottawa (la « Ville ») est le seul actionnaire de LCO, qui est propriétaire et gestionnaire des deux tiers du portefeuille de logements sociaux d'Ottawa, constitué d'habitations en rangée, d'appartements, de logements réservés aux aînés, d'immeubles familiaux de grande hauteur et de collectivités de maisons en rangée. Environ 32 000 locataires vivent dans 15 000 logements de LCO sur tout le territoire d'Ottawa.¹

Le Plan stratégique 2019-2022 de la Ville indique que les « collectivités prospères » constituent l'un des sept secteurs prioritaires dans lesquels elle investit. Afin de respecter cette priorité, la Ville prévoit d'accroître le nombre de logements abordables, ce qui constitue un élément essentiel de son Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance. En outre, le 29 janvier 2020, Ottawa est devenue la première ville canadienne à déclarer l'état d'urgence pour le logement et l'itinérance. LCO joue un rôle prépondérant dans l'accroissement du nombre de logements abordables à Ottawa et dans la réalisation des résultats que souhaite dégager la Ville relativement au logement et à l'itinérance. En mars 2021, le Conseil municipal a approuvé le premier Plan financier à long terme (PFLT) des Services du logement, qui fait état de l'engagement de la Ville dans le financement des infrastructures afin d'accroître l'offre de nouveaux logements abordables et le financement opérationnel correspondant pour les services de soutien.

Le Plan financier à long terme 2021-2030 de LCO, lui aussi approuvé en 2021, étaye les objectifs aspirationnels de la Ville et l'orientation adoptée par le conseil d'administration de LCO pour la création de 10 000 logements abordables dans les 10 à 15 prochaines années.²

¹ Page d'accueil de Logement communautaire d'Ottawa : <https://www.och-lco.ca/fr/>

² À la condition de pouvoir assurer le financement par fonds propres et par emprunt.

Le Plan décennal de développement et de renouvellement

Après une période au cours de laquelle il ne s'est pas construit de nouveaux logements et en donnant la priorité à la réfection du parc de logements existant, LCO a lancé en 2010 de nouvelles activités d'aménagement et a augmenté progressivement sa capacité d'aménagement. Ces activités sont aujourd'hui du ressort du directeur en chef du développement de LCO. L'équipe responsable de la gestion des biens de LCO, qui relève du directeur en chef du développement, est responsable de l'entretien, du renouvellement et du réaménagement du parc de logements de LCO dans le cadre de l'élaboration de normes de bâtiment et de la planification stratégique se rapportant à la gestion à long terme des biens.

En 2015, LCO a mis au point et approuvé le Cadre de gestion du portefeuille (CGP). Ce travail a consisté à adopter des politiques et des pratiques sur la gestion du portefeuille, par exemple pour la cession et l'acquisition des biens, de même que pour la création des principes directeurs du développement et du renouvellement communautaires. LCO a adopté un cadre de réaménagement, qui prévoit le modèle opérationnel générique grâce auquel elle peut mener ses initiatives d'aménagement. Ce cadre vise à permettre d'ajouter, en partenariat, à concurrence de 10 000 logements sur le marché locatif d'Ottawa dans les 10 à 15 prochaines années.

LCO est en train de finaliser son Plan décennal de développement et de renouvellement pour tracer la voie à suivre dans son développement et pour faire approuver ses objectifs par son conseil d'administration. Le mémoire déposé en septembre 2020 auprès du conseil d'administration de LCO confirmait la finalisation du financement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), ce qui permettait de mener les quatre projets d'aménagement suivants : la Phase I de Rochester Heights, la Phase II de Rochester Heights, le Village Gladstone et le 715, chemin Mikinak. Il fallait aussi approuver le PFLT des Services du logement de la Ville, ce qui a été fait en mars 2021, pour éclairer le Plan de développement et de renouvellement. Puisque ces éléments sont aujourd'hui en place, la direction de LCO prévoit de finaliser le Plan de développement et de renouvellement et de le soumettre, en 2022, à l'approbation de son conseil d'administration.

Le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights

Le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights, réalisé au 811, avenue Gladstone, comprend 140 habitations, soit deux immeubles d'habitations en rangée superposées de quatre étages regroupant 16 logements chacun et un immeuble

d'habitation passif de six étages réunissant 108 logements.³ Ce projet de 49,5 M\$ a été financé dans le cadre des programmes provinciaux 2017-2018 d'Action-Logement Ottawa (18,2 M\$) et du Fonds national de co-investissement pour le logement de la SCHL (prêt-subvention de 2,2 M\$ et prêt remboursable de 26,2 M\$); le reliquat du financement est puisé dans le Fonds de réinvestissement communautaire de LCO.

À l'issue d'appels d'offres lancés en régime de concurrence, LCO a fait appel à un architecte et à un gestionnaire de la construction en 2018 et 2019 respectivement. Les travaux de construction, qui ont commencé en 2019, devaient à l'origine être achevés au milieu de 2021. Ils ont toutefois été retardés d'environ six mois à cause des incidences de la COVID-19 sur la main-d'œuvre et les matériaux. La COVID-19 a aussi donné lieu à des suppléments de coûts, qui ont été financés à même le budget des éventualités du projet. En raison des autres coûts liés à la COVID-19, on risque de ne pas respecter le budget du projet. On s'attend à déposer, au premier semestre de 2022, le rapport final sur le budget, sur le processus de location et sur le calendrier du projet.

Objectif et portée de la mission de vérification

L'objectif de cette mission de vérification consistait à évaluer l'établissement et la mise en œuvre du Plan de développement et de renouvellement, ainsi que l'à-propos des pratiques d'approvisionnement, d'administration des contrats et de gestion du projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights; il s'agit du premier des projets d'aménagement à grande échelle réalisés par LCO. Plus précisément, les vérificateurs se sont demandé si :

- l'approche adoptée par LCO pour rétablir, mettre en œuvre et actualiser le Plan de développement et de renouvellement était efficace et efficiente et prévoyait une évaluation des besoins des clients et des intervenants;
- les pratiques d'approvisionnement de LCO pour le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights permettaient de mener des projets de construction à grande échelle;
- les pratiques de LCO dans l'administration des contrats et la gestion du projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights permettaient de mener des projets de construction à grande échelle.

³ Selon le Passive House Institute US, Inc., « l'immeuble passif est constitué d'un ensemble de principes de conception auxquels on fait appel pour atteindre un niveau quantifiable et rigoureux d'efficacité énergétique en respectant un niveau de confort quantifiable spécifique ». Source : <https://www.phius.org/what-is-passive-building/passive-house-principles>.

Cette mission de vérification a entre autres porté sur :

- l'approche adoptée pour établir et mettre en œuvre le Plan de développement et de renouvellement de LCO;
- les activités d'approvisionnement, d'administration des contrats et de gestion des projets adoptées par LCO relativement à l'aménagement de la Phase I de Rochester Heights.

Bien que nous ayons examiné les coûts engagés dans le cadre du projet de la Phase I de Rochester Heights, la viabilité financière de ce projet ne faisait pas partie de la portée de cette mission de vérification. Veuillez consulter, dans l'appendice 1, les critères de vérification détaillés.

Conclusion

D'après les travaux effectués, nous avons constaté que LCO poursuit toujours les efforts qu'elle consacre à établir formellement son Plan décennal de développement et de renouvellement. Elle a défini des processus pour l'approbation et la mise en œuvre des projets; toutefois, il faut intégrer ces processus dans chaque projet d'aménagement. Il faut aussi les revoir et les mettre à jour périodiquement pour s'assurer qu'ils sont toujours efficaces et efficaces. LCO n'a toujours pas le personnel qu'il lui faut pour assurer la mise en œuvre de son Plan décennal de développement et de renouvellement, ce qui est essentiel pour son succès à long terme.

S'agissant du projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights, nous avons constaté que les pratiques d'approvisionnement permettaient généralement de mener des projets de construction à grande échelle. Il y a une exception, puisqu'il faudrait consigner rigoureusement et respecter les obligations de déclarer les conflits d'intérêts.

Nous avons constaté qu'on avait mis en place des pratiques de gestion de projets, qui n'étaient toutefois pas perfectionnées. On n'appliquait pas uniformément certaines règles de l'art de la profession, par exemple dans l'approbation de la charte du projet et dans l'élaboration du document de définition du projet et du plan de gestion du projet. Nous avons aussi relevé des occasions d'améliorer la surveillance du budget, la gestion des risques au niveau des projets et les rapports.

D'autres occasions de favoriser la mise en œuvre du Plan décennal de développement et de renouvellement et d'améliorer les pratiques de gestion des projets ont été exposées dans leurs grandes lignes dans une lettre de recommandations, qui a été adressée directement à la direction.

Constatations et recommandations des vérificateurs

Objectif 1 de la vérification : Plan de développement et de renouvellement

Nous avons évalué l'approche adoptée par LCO pour établir et mettre en œuvre son Plan décennal de développement et de renouvellement. Puisque ce plan n'avait pas encore été approuvé par le conseil d'administration de LCO au moment où cette vérification s'est déroulée, nous n'avons pas pu évaluer les processus permettant d'apporter des mises à jour à intervalles réguliers au Plan ou d'établir des rapports sur ce plan.

1.1 Processus d'approbation et de mise en œuvre des projets (« étapes-charnières »)

Nous nous attendions à ce que les processus d'approbation et de mise en œuvre des projets soient conçus de manière à favoriser l'agilité et à permettre à LCO de réagir aux occasions émergentes. Nous avons constaté qu'on avait adressé au conseil d'administration de LCO, en septembre 2020, un « processus de réaménagement par étapes-charnières » pour information. Ce document faisait état des étapes à franchir entre le lancement des travaux d'aménagement et leur achèvement dans un projet d'aménagement type, dont les « étapes-charnières » (points de décision), que le conseil d'administration doit approuver. Ce processus a été défini dans l'ensemble; le mémoire présenté au conseil d'administration indique que l'objectif ne consistait pas à exposer les détails de chaque activité ou de chaque direction générale. Au moment où cette vérification s'est déroulée, on n'avait pas établi de processus plus détaillés. Sans ces processus détaillés, il est plus probable qu'il se produise des retards ou des incohérences dans la mise en œuvre des projets.

Puisque le processus des étapes-charnières a été élaboré alors que le projet de la Phase I de Rochester Heights était déjà en cours, nous n'avons pas pu observer l'application des étapes-charnières dans ce projet. Parce que LCO commence à mener de front différents projets d'aménagement d'envergure, le processus existant des

étapes-charnières pourrait ne pas cadrer avec le rythme souhaité pour les travaux d'aménagement. Par exemple, il faut harmoniser les approbations à délivrer par le conseil d'administration et par le comité avec le calendrier des travaux de construction. En outre, on n'a pas encore tenu compte des leçons apprises dans le cadre du projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights, ce qui pourrait donner lieu à des changements dans ce processus.

Conclusion

Les processus d'approbation et de mise en œuvre des projets ont été définis dans leur ensemble. Il est nécessaire de mettre au point ces processus pour assurer l'agilité continue et pour tenir compte des leçons apprises.

Recommandation 1 – Intégration des étapes-charnières dans la documentation des projets

Le directeur en chef du développement devrait intégrer les étapes-charnières dans les chartes des projets ou dans les plans de gestion des projets pour s'assurer que les étapes nécessaires sont réalisées pendant les éventuels projets d'aménagement.

Réponse 1 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Il faudra élaborer dès le début, pour chacune des occasions recensées, et intégrer dans le processus des approbations préliminaires un processus prévoyant des étapes-charnières. En raison de l'envergure des types de projets et des accords de partenariat, les étapes-charnières seront propres à chaque projet et seront expliquées clairement au conseil d'administration dès le début du projet. Le directeur en chef du développement sera responsable de cette intégration, qu'il devra assurer d'ici le deuxième trimestre de 2022.

Recommandation 2 – Examen et mise à jour du processus des étapes-charnières

Le directeur en chef du développement devrait s'assurer que le processus des étapes-charnières est revu et mis à jour périodiquement afin de tenir compte de

l'accélération du rythme et du volume des travaux d'aménagement, ainsi que des leçons apprises dans les projets d'aménagement.

Réponse 2 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Dans l'application du processus des étapes-charnières, on a constaté à l'évidence que les étapes-charnières peuvent être très différentes d'un projet au suivant. Le directeur en chef du développement reverra son processus d'après les leçons apprises dans le cadre de différents projets, partenariats, DP et programmes d'ici le deuxième trimestre de 2022.

1.2 Affectation des ressources

Nous nous attendions à ce qu'un plan d'affectation des ressources ait été établi pour pouvoir mettre à jour le Plan de développement et de renouvellement et d'en réaliser les projets dans les délais. Nous avons constaté qu'on n'avait pas élaboré de plan d'affectation des ressources. D'après la discussion qui a eu lieu avec le personnel de LCO, avant d'obtenir le financement de la SCHL, on veillait à ce que les niveaux de dotation de l'équipe responsable de la gestion des biens de LCO restent faibles. Même si le personnel de LCO venu d'autres directions générales et les experts-conseils externes ont apporté de l'aide dans le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights, les contraintes de ressources sont restées évidentes. Lorsque le financement de la SCHL a été approuvé, LCO a ajouté six employés à temps plein dans son équipe de gestion des biens, dont le directeur de la construction en poste à l'heure actuelle, qui est responsable des projets d'aménagement. Ce poste est essentiel pour mettre en œuvre le Plan de développement et de renouvellement. Il faut faire appel à des employés spécialisés possédant les compétences nécessaires pour éviter de retarder les projets et pour assurer la rigueur de la gestion de ces projets. Nous sommes d'accord avec la direction de LCO pour dire qu'il faudra faire appel à d'autres employés lorsque LCO commencera à mener de front différents projets d'aménagement d'envergure. Pendant l'élaboration du rapport de vérification, la direction de LCO a fourni au BVG un plan de restructuration pour l'équipe responsable de la gestion des biens; ce plan prévoit des ressources supplémentaires pour les nouveaux projets d'aménagement.

Conclusion

On a récemment mis au point, sans toutefois commencer à le mettre en œuvre, un plan de restructuration de la gestion des biens, qui prévoit des ressources supplémentaires pour les nouvelles activités d'aménagement.

Recommandation 3 – Mise en œuvre du plan de restructuration

Le directeur en chef du développement devrait finaliser et mettre en œuvre le plan de restructuration afin de s'assurer que les projets d'aménagement sont dotés de ressources suffisantes et peuvent être mis en œuvre dans les délais.

Réponse 3 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

En 2021, le personnel consacré aux activités d'aménagement a augmenté de 50 %. Dans la foulée des travaux de vérification menés sur le terrain, on a mis au point un plan de restructuration, dont la synthèse a été déposée au début de janvier 2022. Dans ce plan, qui sera mis en œuvre en 2022, la capacité de l'équipe chargée du développement est appelée à s'accroître pour s'adapter aux besoins actuels et prévus, pour assurer la capacité de réalisation, pour compter sur les compétences spécialisées et pour améliorer la surveillance administrative et les rapports.

Objectif 2 de la vérification : Pratiques d'approvisionnement de la Phase I de Rochester Heights

Nous avons évalué les pratiques d'approvisionnement utilisées dans le cadre du projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights pour savoir si elles permettent de mener les autres projets d'aménagement à grande échelle prévues dans le Plan décennal de développement et de renouvellement.

Le projet de la Phase I de Rochester Heights comportait deux grands projets de marchés publics pour LCO : un pour les services d'architecture (1,5 M\$) et l'autre pour les services de gestion des travaux d'aménagement et de construction (45 M\$). Dans les deux cas, on a lancé des appels d'offres en régime de concurrence en deux étapes : la demande de qualification (DDQ) et la demande de propositions (DP). L'étape de la DDQ a permis de savoir si les soumissionnaires possédaient les compétences,

l'expérience et les ressources financières nécessaires pour réaliser le projet. La DP a été adressée aux soumissions qui répondaient aux conditions de la DDQ; on a invité ces soumissionnaires à soumettre des propositions, dont les offres de prix pour le projet. Puisque le processus d'approvisionnement en deux étapes peut être laborieux, LCO a lancé en 2021 des DDQ pour faire appel à des architectes et à des gestionnaires de la construction dans le cadre des prochains projets d'aménagement. C'est pourquoi les prochaines DP seront adressées aux soumissionnaires qui auront déjà été présélectionnés dans le processus de 2021, ce qui réduira l'importance des efforts et le temps à y consacrer.

Le conseil d'administration de LCO a approuvé l'attribution des contrats à l'architecte et au gestionnaire de la construction retenus, conformément aux pouvoirs de signature des documents financiers exposés dans la Politique d'approvisionnement de LCO. On a fait appel, pour ces deux contrats, au modèle de contrat type de la profession. Le gestionnaire de la construction était responsable de l'élaboration des contrats de sous-traitance pour l'exécution des travaux de construction et de la gestion du déroulement des appels d'offres (diffusion des documents des appels d'offres, réception et examen des offres, déroulement des négociations et attribution des contrats de sous-traitance, après avoir reçu l'approbation de LCO).

2.1 Déclarations de conflits d'intérêts

Nous nous attendions à ce que les membres du personnel de LCO appelés à intervenir dans les activités d'approvisionnement et les fournisseurs potentiels établissent, avant l'attribution des contrats, des déclarations sur des conflits d'intérêts. Nous avons constaté que les membres du personnel appelés à intervenir dans l'attribution du marché d'architecture de la Phase I de Rochester Heights n'avaient pas signé de déclarations de conflits d'intérêts. D'après les discussions qui ont eu lieu avec le personnel de LCO, ceux qui ont participé à l'attribution de ce marché devaient déclarer de vive voix les conflits d'intérêts. Nous avons toutefois constaté que des déclarations de conflits d'intérêts avaient été établies et versées au dossier pour l'attribution du marché de la gestion de la construction de la Phase I de Rochester Heights. Le personnel de LCO n'a pas fait état de conflits d'intérêts.

Le projet de marché d'architecture obligeait les soumissionnaires à établir un accord de non-divulgateion et une déclaration de conflits d'intérêts. Nous avons constaté que ces formulaires ont été remplis conformément aux exigences et que trois cabinets d'architectes ont fait état de conflits d'intérêts. (On n'avait pas demandé aux soumissionnaires de faire la distinction entre les conflits d'intérêts perçus et les conflits

d'intérêts réels.) Le personnel de LCO nous a fait savoir que ces formulaires ont été revus et qu'il a constaté qu'il n'y avait pas de conflits d'intérêts. Toutefois, les mesures ainsi prises par le personnel de LCO n'ont pas été versées au dossier.

Pour le projet de marché de la gestion de la construction, les soumissionnaires devaient remplir un certificat contre la collusion et une déclaration de conflits d'intérêts, qui précisait que les soumissionnaires devaient déclarer leurs conflits d'intérêts et ceux de leurs « entreprises affiliées ». Cette déclaration ne faisait pas état des conflits d'intérêts des sous-traitants, puisque ces derniers n'avaient pas été sélectionnés quand les formulaires ont été signés. D'après la discussion qui a eu lieu avec le personnel du gestionnaire de la construction pour le projet de la Phase I de Rochester Heights, on n'obligeait pas les sous-traitants à signer de déclarations de conflits d'intérêts.

Même si la Politique et la procédure d'approvisionnement de LCO définissent les conflits d'intérêts, la Politique d'approvisionnement ne précise pas que le personnel et les fournisseurs potentiels de LCO doivent remplir les déclarations de conflits d'intérêts dans le cadre du processus d'attribution des contrats. En outre, la Procédure d'approvisionnement ne prévoit pas de ligne de conduite, ni de modèle pour recenser, consigner et traiter les conflits d'intérêts dans le cadre du processus d'attribution des contrats. Bien que la politique sur les conflits d'intérêts et la procédure sur les conflits d'intérêts des employés de LCO décrivent les principes, les processus, ainsi que les fonctions et les attributions se rapportant aux conflits d'intérêts, on ne précise pas clairement les modalités d'application de cette politique et de cette procédure dans les activités d'attribution des contrats, et les fonctions et les attributions propres aux opérations d'approvisionnement ne sont pas définies dans ces documents. En consignant rigoureusement les attentes et les lignes de conduite en ce qui a trait aux conflits d'intérêts, on permettrait au personnel de LCO d'avoir une idée claire et cohérente des modalités selon lesquelles il faut communiquer et traiter les conflits d'intérêts.

Conclusion

Il n'y avait pas de déclarations de conflits d'intérêts pour les membres du personnel de LCO qui ont participé à l'attribution du marché d'architecture pour le projet de la Phase I de Rochester Heights. En outre, LCO n'a pas non plus demandé aux sous-traitants d'établir des déclarations de conflits d'intérêts dans le cadre du projet de la Phase I de Rochester Heights.

Recommandation 4 – Mettre à jour la Politique et la Procédure d'approvisionnement de LCO

La cheffe de la direction financière et vice-présidente, Services corporatifs devrait mettre à jour la Politique et la Procédure d'approvisionnement de LCO pour :

- faire clairement état de l'obligation de remplir et de verser au dossier les déclarations de conflits d'intérêts pendant le processus d'attribution des contrats;
- s'assurer que les sous-traitants remplissent et déposent, avec leurs offres, les déclarations de conflits d'intérêts;
- permettre d'établir les déclarations de conflits d'intérêts dans le cadre du processus d'attribution des contrats.

Réponse 4 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

À l'heure actuelle, tous les évaluateurs doivent déposer des déclarations de conflits d'intérêts en bonne et due forme avant qu'on leur remette les offres et les propositions à évaluer. La cheffe de la direction financière et vice-présidente, Services corporatifs est d'accord pour dire que ce processus devrait être officialisé dans la procédure d'approvisionnement, qui sera mise à jour d'ici au troisième trimestre de 2022 afin de tenir compte de la pratique actuelle.

Durant le premier trimestre de 2022, LCO modifiera aussi le libellé type du modèle de la DP pour y intégrer la mention « y compris les sous-traitants » afin de préciser les exigences relatives aux déclarations de conflits d'intérêts.

Pour les projets dans lesquels on fait appel au modèle de contrat du gestionnaire de la construction (GC), le GC devra fournir les déclarations de conflits d'intérêts signés par les sous-traitants pour tous les travaux faisant l'objet d'un appel d'offres; il s'agira, à partir du premier trimestre de 2022, d'une condition à respecter pour que LCO approuve l'attribution des contrats dans les appels d'offres.

Pour les projets faisant appel au modèle du contrat à prix fixe de l'entrepreneur général (EG), le contrat prévoira une condition selon laquelle, dans l'attribution des marchés publics, l'EG déclare qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts pour les sous-traitants auxquels il fait appel dans le cadre du projet. Les EG devront obtenir,

dans leurs propres appels d'offres, les déclarations de conflits d'intérêts des sous-traitants. Ces déclarations seraient déposées à la demande de LCO.

Objectif 3 de la vérification : Pratiques de gestion du projet de la Phase I de Rochester Heights

Nous avons évalué les pratiques de gestion de projets de LCO pour le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights afin de savoir si ces pratiques permettent de réaliser les autres projets d'aménagement à grande échelle prévus dans le Plan décennal de développement et de renouvellement.

Gouvernance des projets

Nous nous attendions à ce que des politiques et des procédures aient été établies pour assurer la gouvernance et la gestion des projets. Nous avons constaté qu'on avait élaboré une version provisoire de la charte du projet de la Phase I de Rochester Heights; toutefois, cette charte n'a pas été finalisée ni approuvée. Bien qu'elle décrive la structure de gouvernance du projet, dont les principales ressources, les intervenants et les comités, la version provisoire de la charte du projet ne comprenait pas de détails sur les fonctions et les attributions, notamment les descriptions de tâches et les mandats des comités. D'après les discussions avec le personnel de LCO, on considérait que la charte du projet constituait un document interne, alors que les DP lancées pour faire appel à l'architecte et au gestionnaire de la construction étaient considérées comme les documents clés du projet. Or, sans une version finalisée et approuvée de la charte du projet, il pourrait y avoir des malentendus sur les objectifs de ce projet, de même que sur les fonctions et les attributions des participants.

Conclusion

Bien qu'on ait élaboré certaines politiques et procédures pour assurer la gouvernance et la gestion du projet, les DP lancées pour faire appel à l'architecte et au gestionnaire de la construction étaient considérées comme les documents clés de ce projet. C'est pourquoi on n'a pas officiellement approuvé ni actualisé, pendant la durée du projet, un document de base (soit la charte du projet) pour s'assurer que l'on s'entendait généralement sur la nature du projet.

Recommandation 5 – Élaboration et approbation de la charte du projet

Pour les prochains projets d'aménagement, le directeur, Construction devrait élaborer une charte de projets établissant clairement les objectifs, la portée, ainsi que les fonctions et les attributions de toutes les parties appelées à intervenir dans le cadre des projets. Cette charte devrait être approuvée dès le début des projets pour s'assurer que les participants s'entendent sur la nature des projets et pour établir une approche claire dans la mise en œuvre de ces projets.

Réponse 5 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

D'ici la fin du deuxième trimestre de 2022, la direction, Construction veillera à élaborer des chartes pour tous les projets d'aménagement. Ces chartes seront revues et approuvées par le promoteur des projets de LCO et serviront à gérer l'approvisionnement, l'exécution, la surveillance et le compte rendu des projets.

Exigences et réalisation des projets

Nous nous attendions à ce que les exigences et les normes de la réalisation des projets soient clairement définies. Nous avons constaté une imprécision dans les exigences et les normes dès le début du projet de la Phase I de Rochester Heights. Cette imprécision est devenue évidente pendant le projet, et le personnel de LCO a élaboré, en collaboration avec l'architecte, un ensemble de normes. Depuis, le personnel de LCO a mis au point des normes internes, qui sont appliquées dans d'autres projets d'aménagement.

Nous nous attendions à ce qu'on ait élaboré, conformément aux règles de l'art de la profession, le document de la définition du projet (DDP)⁴ et le Plan de gestion du projet (PGP).⁵ Même si certains éléments d'un DDP et d'un PGP étaient repris dans la charte du projet et dans les DP lancées pour les projets de marché de l'architecte et du

⁴ Le DDP donne une définition claire et complète de la portée du projet (soit l'avant-projet général, les matériaux et les revêtements, les normes pour les bâtiments et les systèmes, ainsi que les caractéristiques techniques des matériaux et des systèmes).

⁵ Le PGP permet de surveiller et de contrôler rigoureusement tous les aspects de la mise en œuvre des projets, dont l'approvisionnement, les étapes de l'examen et de l'approbation, la gestion des risques, la communication avec les intervenants et la planification des tâches et des activités.

gestionnaire de la construction, on n'avait pas élaboré de DDP et de PGP en bonne et due forme. En outre, même si on avait créé, au début du projet, différents plans de communication et de consultation, on n'avait pas établi de plan complet de communication pour la durée du projet, ce qui constituerait un sous-ensemble du PGP. Le personnel de LCO a expliqué que si on n'avait pas élaboré de DDP et de PGP, c'est parce qu'on s'en remettait aux DP lancées pour les projets de marché de l'architecte et du gestionnaire de la construction comme documents clés du projet, de même qu'en raison des contraintes dans les ressources de LCO. Sans DDP, il faut parfois compter plus de temps pour préparer la conception du projet; en outre, le rendement et qualité de la construction risquent plus de ne pas respecter les objectifs du projet. Puisque le PGP constitue un document de planification et de contrôle complet et intégré pour le projet, s'il n'y a pas de PGP, on est moins en mesure de surveiller et de contrôler la mise en œuvre des projets, ce qui peut donner lieu à des surcoûts et à des retards.

Conclusion

Les exigences et les attentes dans la réalisation du projet n'ont pas été clairement définies ni consignées par écrit.

Recommandation 6 – Définition et plan de gestion du projet

Pour les prochains projets d'aménagement, compte tenu des objectifs exposés dans la charte du projet, le directeur, Construction devrait établir le Document de la définition du projet et le Plan de gestion du projet, dont un plan de communication intégré, avant la mise en œuvre des projets, ce qui permettra de s'assurer que la portée du projet est définie clairement et complètement et de surveiller et contrôler tous les aspects de la mise en œuvre des projets.

Réponse 6 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

D'ici la fin du deuxième trimestre de 2022, pour tous les nouveaux projets d'aménagement, le directeur, Construction veillera à ce qu'on élabore le Document de la définition du projet (DDP) de concert avec les normes du projet, qui feront état des objectifs de qualité et de rendement des projets.

On mettra au point le Plan de gestion du projet (PGP), qui prévoira un processus complet et intégré de planification et de contrôle, un registre des risques et un plan de communication.

On mettra à jour au besoin, avec les approbations du promoteur des projets de LCO, le DDP et le PGP.

Gestion des risques

Dans le cadre des processus d'assurance et de contrôle de la qualité du projet, nous nous attendions à ce que les risques au niveau du projet et les stratégies de maîtrise de ces risques soient définis, consignés par écrit et surveillés pendant le déroulement du projet. Nous avons constaté que le gestionnaire de la construction était chargé de tenir un registre des risques et d'établir des rapports sur les risques dans le cadre de ses rapports mensuels. Bien qu'il se soit acquitté de ces responsabilités, compte tenu du moment où le gestionnaire de projet a commencé à participer à ce projet et de la priorité qu'il a consacrée à la phase de la construction du projet, les risques répertoriés, surveillés et déclarés dans les rapports portaient surtout sur la construction. On n'avait pas établi le registre des risques au niveau de l'ensemble du projet afin de répertorier, de consigner par écrit et de surveiller les risques liés aux autres aspects du projet (par exemple le financement et la réinstallation des locataires), probablement en raison des contraintes imposées aux ressources de LCO. Par conséquent, il se peut que les participants et les intervenants du projet n'aient pas été au courant de l'ensemble des risques du projet à des points précis dans le temps, de sorte qu'ils étaient moins en mesure de mettre rapidement en œuvre des stratégies pour maîtriser les risques.

Conclusion

Les risques liés à la construction dans le cadre du projet ont été répertoriés, consignés par écrit et surveillés. On n'avait pas établi de registre des risques au niveau du projet pour répertorier, consigner par écrit et surveiller l'ensemble des risques dans le déroulement du projet.

Recommandation 7 – Registre des risques au niveau du projet

Pour les prochains projets d'aménagement, le directeur, Construction devrait élaborer le registre des risques au niveau des projets, dès le début de la phase de la conception des projets, afin de répertorier, de surveiller et de maîtriser tous les risques pendant le déroulement des projets.

Réponse 7 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

D'ici la fin du deuxième trimestre de 2022, pour tous les nouveaux projets d'aménagement, le directeur, Construction veillera à ce qu'on élabore un registre des risques, qui fera état des stratégies de maîtrise des risques et de leurs responsables. Le registre des risques fera partie des rapports destinés au promoteur des projets de LCO.

Surveillance et rapports

Nous nous attendions à ce que des processus de surveillance soient établis pour permettre d'encadrer les activités des projets et à ce que les leçons apprises dans le cadre des projets soient consignées par écrit. L'encadrement des projets devrait prévoir des rapports établis à intervalles réguliers sur les indicateurs de rendement clés (IRC) des projets. D'après les discussions avec le personnel de LCO et notre examen des rapports mensuels du gestionnaire de la construction, les rapports portaient essentiellement sur les progrès accomplis dans le respect du budget et du calendrier des projets, et on n'avait pas mis au point d'autres IRC. Bien que le budget et le calendrier soient des indicateurs importants dans la surveillance des projets, ils ne donnent parfois pas une idée des progrès accomplis par rapport à tous les objectifs des projets (soit le nombre de nouveaux logements et l'activité locative, entre autres). À la fin de 2021, le personnel de LCO a mis au point un rapport-tableau de bord ainsi que d'autres indicateurs à appliquer dans les prochains projets.

Même si on surveillait en continu le budget du projet et malgré les rapports mensuels sur ce budget, nos discussions avec l'architecte et le personnel de LCO nous ont appris qu'il y avait eu des difficultés en ce qui a trait à la précision de la surveillance du budget et des comptes rendus budgétaires. Par exemple, dans les rapports, on indiquait que les contrats de sous-traitance respectaient le budget même si on avait relevé des lacunes dans la portée des services et qu'on avait par la suite engagé des suppléments de coûts pour corriger ces lacunes. L'absence d'information en temps réel a réduit la transparence et la visibilité du budget pendant le projet.

Puisque LCO a récemment lancé d'autres projets d'aménagement et que le projet de la Phase I n'est pas encore terminé, le personnel de LCO a commencé à consigner par écrit les leçons préliminaires apprises et notées par l'architecte et par le personnel de LCO pendant le projet de la Phase I de Rochester Heights. D'après les discussions

avec le personnel de LCO et l'examen des documents, plusieurs changements ont été apportés dans les autres projets d'aménagement dans la foulée de ces leçons apprises, ce qui témoigne d'une volonté de s'améliorer continuellement. On s'attend à finaliser le document sur les leçons apprises à la fin du projet. Le personnel de LCO a fait savoir qu'on est aussi en train d'élaborer le rapport sur la clôture du projet, qui devrait être soumis en 2022 au Comité de gestion du parc de logements de la Société de logement communautaire d'Ottawa (SLCO).

Conclusion

Même si on a mis en place des processus de surveillance et de compte rendu, on a des occasions d'améliorer la surveillance des projets en mettant au point, en surveillant les IRC et en en rendant compte, de même qu'en rehaussant la précision de la surveillance du budget et des comptes rendus budgétaires.

Recommandation 8 – Rapports sur les projets

Le directeur, Construction devrait s'assurer qu'on applique le tableau de bord dans les prochains projets pour permettre de surveiller ces projets.

Réponse 8 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le directeur, Construction a déjà élaboré, pour les projets, des tableaux de bord qui seront déployés au premier trimestre de 2022.

Recommandation 9 – Surveillance du budget et comptes rendus budgétaires

Le directeur, Construction devrait établir des processus de surveillance du budget dès le début de chaque projet pour s'assurer que l'on dispose de renseignements financiers à jour et qu'on en fait état dans les rapports.

Réponse 9 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Des spécialistes de l'équipe des Finances, qui sont intégrés dans l'équipe du projet, font parvenir au directeur, Construction, des comptes rendus financiers en temps réel et projeté. À compter du deuxième trimestre de 2022, ces comptes rendus feront partie des tableaux de bord, pour que les intervenants y aient facilement accès.

Recommandation 10 – Clôture des projets

Le directeur, Construction devrait s'assurer que le document sur les leçons apprises et le rapport de clôture du projet seront établis pour le projet de la Phase I de Rochester Heights.

Réponse 10 de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Pour tous les grands projets de construction, LCO dresse un bilan pour recenser les points à améliorer, qui seront généralement intégrés dans les leçons apprises, sous réserve des besoins en ressources financières ou en effectifs.

Dans le cas de la Phase I de Rochester Heights, on a mené un travail sur les règles de l'art à mi-chemin du projet pour veiller à ce que ces leçons puissent être intégrées dans d'autres projets menés de front.

D'ici la fin du quatrième trimestre de 2022, à la fin du projet, on diffusera en interne le document finalisé sur les leçons apprises, ainsi que le rapport de clôture du projet.

Appendice 1 – À propos de cette mission de vérification

Objectifs et critères de la mission de vérification

L'objectif de cette mission de vérification consistait à évaluer l'établissement et la mise en œuvre du Plan de développement et de renouvellement, ainsi que l'à-propos des pratiques d'approvisionnement, d'administration des contrats et de gestion des projets pour le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights, soit le premier d'une série de projets d'aménagement à grande échelle mené par LCO. Plus précisément, cette mission a consisté à savoir si :

- l'approche adoptée par LCO dans l'établissement, la mise en œuvre et l'actualisation du Plan de développement et de renouvellement était efficace et efficiente et comportait une évaluation des besoins des clients et des intervenants;
- les pratiques d'approvisionnement de LCO pour le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights permettaient de réaliser des projets de construction à grande échelle;
- les pratiques d'administration des contrats et de gestion des projets de LCO pour le projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights permettaient de réaliser des projets de construction à grande échelle.

Les critères énumérés ci-après ont été mis au point d'après les pratiques de la profession (soit celles du Comité canadien des documents de construction, de l'Ordre des architectes de l'Ontario et du Project Management Institute) avec le concours d'un expert de la question.

	Plan de développement et de renouvellement
1.1	Des objectifs clairs ont été établis pour le Plan de développement et de renouvellement et ont été approuvés par les principaux organismes de gouvernance.
1.2	On adresse à intervalles réguliers des rapports aux principaux organismes de gouvernance sur les progrès accomplis dans le cadre du Plan de développement et de renouvellement.

1.3	On a établi des politiques pour étayer les décisions sur la rétention et la cession des biens.
1.4	On a établi des processus, ainsi que les fonctions et les attributions, pour étayer le recensement et l'évaluation des nouveaux projets d'aménagement.
1.5	On a établi des processus, ainsi que les fonctions et les attributions, pour mettre à jour à intervalles réguliers et approuver le Plan de développement et de renouvellement.
1.6	On met au point les processus d'approbation et de mise en œuvre des projets, ainsi que les fonctions, les attributions et les pouvoirs, de manière à promouvoir l'agilité et de permettre à l'organisme de réagir aux perspectives émergentes.
1.7	On a établi un plan d'affectation des ressources pour étayer la mise à jour, à intervalles réguliers, du Plan de développement et de renouvellement et pour mettre en œuvre les projets dans les délais.
— Marché de la Phase I de Rochester Heights	
2.1	On dépose à intervalles réguliers des rapports auprès des principaux organismes de gouvernance sur les plans et les activités d'attribution des marchés au niveau des projets.
2.2	On a établi et consigné par écrit les processus et les pouvoirs voulus dans l'attribution des marchés pour s'assurer que tous s'entendent et exécutent les projets dans un souci d'uniformité.
2.3	Les processus d'approvisionnement, ainsi que les fonctions, les attributions et les pouvoirs sont conçus de manière à promouvoir l'agilité et à répondre rapidement aux besoins en ressources.
2.4	On établit les processus, ainsi que les fonctions, les attributions et les pouvoirs, et on les applique uniformément pour s'assurer de conserver des pièces justificatives suffisantes afin de démontrer l'optimisation des ressources financières dans les activités d'approvisionnement.

2.5	Le personnel de LCO appelé à participer aux activités et aux approbations dans les opérations d'approvisionnement ainsi que les fournisseurs déposent des déclarations sur les conflits d'intérêts perçus ou réels avant l'attribution des contrats.
2.6	On mène des examens préalables sur les nouveaux fournisseurs, notamment en vérifiant et en contrôlant les références, avant d'attribuer les contrats.
2.7	Dans l'établissement des contrats, on met en place les processus voulus, notamment en prévoyant une étape au cours de laquelle le groupe des services juridiques de LCO accepte les conditions des contrats.

-	Administration des contrats et gestion du projet de la Phase I de Rochester Heights
3.1	On a établi des politiques et des procédures pour étayer la gouvernance et la gestion des projets.
3.2	On a défini et consigné clairement par écrit les exigences et les conditions de la réalisation des projets.
3.3	On a établi un plan de communication pour étayer les activités de consultation des intervenants pendant la conception et l'exécution des projets.
3.4	On a établi, consigné par écrit et réalisé comme prévu les processus d'assurance et de contrôle de la qualité, ainsi que les fonctions et les attributions.
3.5	On a établi des processus de planification des opérations d'approvisionnement et d'affectation des ressources pour permettre d'attribuer les ressources et de déployer les compétences et les matériaux nécessaires efficacement et dans les délais.
3.6	On a établi les processus de surveillance, ainsi que les fonctions et les attributions, pour permettre de bien surveiller les progrès et les activités des projets.

Approche et méthodologie de la vérification

Les travaux de vérification dont fait état ce rapport se sont déroulés conformément aux normes et aux pratiques de l'Institut des auditeurs internes.

Cette mission de vérification a donné lieu aux activités suivantes :

- l'examen de la documentation sur la gestion des marchés et du projet d'aménagement de la Phase I de Rochester Heights;
- l'examen des rapports soumis au conseil d'administration et aux comités de LCO;
- les entrevues avec l'architecte et le gestionnaire de la construction du projet de la Phase I de Rochester Heights;
- les entrevues avec le personnel de LCO.