

## **Rapport de vérification final**

# **Vérification des laboratoires**

**Mars 2010**

## Table des matières

<b>Sommaire exécutif</b> .....	<b>i</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
Contexte .....	1
Portée de la vérification et méthode utilisée .....	2
<b>Constatations, recommandations et réponses de la direction</b> .....	<b>3</b>
<b>Infrastructures de laboratoire</b> .....	<b>3</b>
Structure de gouvernance.....	3
Planification stratégique.....	5
Politiques, pratiques et procédures .....	7
Mesure de rendement.....	8
Planification des investissements.....	9
État matériel des biens .....	11
Santé et sécurité .....	12
<b>Conclusions</b> .....	<b>15</b>
<b>Annexe 1 – Secteurs d’intérêt et critères de vérification</b> .....	<b>16</b>
<b>Annexe 2 – Laboratoires de Santé Canada (en 2007)</b> .....	<b>17</b>

*Version traduite. La version anglaise de ce rapport doit prévaloir en cas d'incohérence.*

## Sommaire exécutif

À l'échelle nationale, Santé Canada possède neuf laboratoires qui jouent un rôle clé en assurant la réalisation des activités scientifiques à vocation réglementaire des ministères et qui constituent des actifs stratégiques importants. La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations est responsable des infrastructures physiques des laboratoires (qui font l'objet de la vérification), tandis que la responsabilité des activités internes des laboratoires incombe aux directions générales des sciences. De plus, la Direction générale de la politique stratégique joue un rôle de leader relativement à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans stratégiques pour les laboratoires.

L'objectif de la vérification était d'examiner les contrôles de gestion mis en place pour maintenir et gérer les infrastructures de laboratoire en relation avec les domaines suivants : gouvernance, politiques, planification stratégique, mesure du rendement, planification des investissements, état matériel des biens, santé et sécurité. La vérification a été menée conformément aux normes relatives à la vérification interne du gouvernement du Canada et a permis d'effectuer un examen des données pertinentes et en quantité suffisantes et d'obtenir des informations et des explications suffisantes pour qu'il soit possible de fournir un degré de certitude raisonnable à l'appui des conclusions des activités de vérification.

L'administration des laboratoires est une tâche complexe en raison des responsabilisations et des intérêts communs des différentes directions générales. En conséquence, la prise de décisions difficiles concernant la gestion des laboratoires et la réalisation d'investissements dans leur infrastructure ont quelquefois été reportées par le passé, ajouté au fait que le budget affecté à la réfection des installations de 2,5 millions de dollars n'a pas été révisé à la hausse depuis 1995, sept des laboratoires de Santé Canada se retrouvent dans un état qui va de passable à médiocre.

Les mesures récentes prises par le Ministère dans les domaines de la gouvernance, des politiques et de la mesure du rendement faciliteront la prise de décisions; cependant, il faut encore améliorer la gouvernance et la gestion horizontales afin que des décisions importantes puissent être prises concernant la revitalisation et la consolidation des laboratoires. Il est ainsi essentiel que les intervenants des laboratoires du Ministère travaillent de concert afin d'élaborer une stratégie à long terme qui puisse soutenir les laboratoires, assurer leur financement et régler les problèmes liés aux travaux d'entretien qui avaient été reportés à ce jour.

La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations se prépare à accroître la quantité de renseignements relatifs à la mesure de rendement des laboratoires dont elle dispose pour soutenir la prise de décisions et travaille à l'élaboration d'un cadre intégré de mesure du rendement et des risques.

Le Ministère peut utiliser divers canaux pour déterminer s'il existe des problèmes en matière de santé et de sécurité et pour produire des rapports à ce sujet, y compris ce qui

concerne les inspections, les évaluations de la menace et des risques et les enjeux soulevés dans le budget annuel et les plans d'investissement. Cependant, les problèmes à traiter ne sont pas toujours signalés et les mesures de redressement ne sont pas toujours prises en temps opportun, car les restrictions budgétaires limitent la capacité du Ministère de faire face aux enjeux soulevés.

Le rôle de leader qu'a récemment pris la Direction générale de la politique stratégique relativement au lancement du projet d'initiative de renouvellement des infrastructures de laboratoire permettra au Ministère de reprendre la situation en main concernant l'ensemble des infrastructures. La Direction générale de la politique stratégique reçoit des conseils et du soutien de la part de la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations ainsi que d'autres directions générales des sciences.

La direction a donné son accord, dans le cadre d'un plan d'action, aux cinq recommandations qui serviront à renforcer les contrôles de gestion en place afin d'assurer l'amélioration, le maintien et la gestion des infrastructures de laboratoire.

## Introduction

### Contexte

La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations (DBIGI), au sein de la Direction générale des services ministériels, est chargée de gérer l'infrastructure des laboratoires. Cette infrastructure est la structure physique et organisationnelle essentielle au fonctionnement des laboratoires. Le rôle de la Division consiste à faire en sorte que les laboratoires de Santé Canada soient toujours un milieu de travail sécuritaire et sain.

Les activités scientifiques de Santé Canada, qui sont mises en œuvre dans un important nombre de laboratoires d'un bout à l'autre du Canada, sont l'élément clé qui lui permet de respecter son mandat. Bien que le travail se déroule dans de nombreux laboratoires, le Ministère est responsable de neuf établissements. L'infrastructure des neuf laboratoires sous la responsabilité du ministère faisait l'objet de la vérification. Cette infrastructure de laboratoires à elle seule représente un investissement important en capital et sur le plan opérationnel. La valeur marchande des neuf laboratoires de Santé Canada était estimée à 390 millions de dollars en 2009-2010 (données non vérifiées).

Les experts scientifiques de Santé Canada participent à la prise de décisions relatives aux normes de santé, aux politiques de la santé, à la réglementation et aux programmes de santé. Ainsi, les laboratoires fournissent les services de dépistage, d'analyse et de recherche spécialisés qui sont requis pour la prestation de programmes dans des domaines tels que les aliments, les médicaments et les produits de consommation.

Dans le contexte de l'administration fédérale, les laboratoires de Santé Canada se définissent comme étant des « locaux à usage particulier » puisqu'ils sont conçus de manière à rendre possible la réalisation d'activités essentielles particulières. Ces locaux à usage particulier sont gérés, exploités et financés par le Ministère.

Trois directions générales effectuent la plus grande partie du travail de laboratoire de Santé Canada : la Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs, la Direction générale des produits de santé et des aliments et la Direction générale des régions et des programmes.

#### **Activités de laboratoire**

##### **Direction générale des produits de santé et des aliments**

- Produits pharmaceutiques pour usage humain
- Produits biologiques et radiopharmaceutiques
- Instruments médicaux
- Pathogènes et contaminants chimiques présents dans les aliments
- Aliments et éléments nutritifs

##### **Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs**

- Radioprotection
- Sécurité des produits de consommation
- Eau, air et changement climatique
- Gestion des produits chimiques

### **Activités de laboratoire de la Direction générale des régions et des programmes**

Service d'analyse des drogues : confirme l'identité et le degré de pureté des substances contrôlées saisies par les forces de police municipales, provinciales et fédérales et les douanes canadiennes.

Programme du Laboratoire des aliments : effectue l'analyse des produits alimentaires pour détecter la présence de contaminants chimiques, de toxines naturelles, de pesticides et d'éléments nutritifs à l'appui des programmes réglementaires.

Programme de laboratoire de l'Inspectorat : fournit des services d'analyse ainsi qu'une expertise afin de faciliter les inspections, les vérifications de la conformité et les enquêtes menées par l'Inspectorat ou les forces de police relativement aux produits pharmaceutiques pour usage humain, aux produits biologiques, aux instruments médicaux, aux médicaments vétérinaires et aux produits de santé naturels.

Trois des laboratoires sous la responsabilité de Santé Canada sont situés en région (Winnipeg, Scarborough et Longueuil) et relèvent donc de la compétence de la Direction générale des régions et des programmes.

D'autres intervenants clés du Ministère participent à la gestion des laboratoires. La Direction générale de la politique stratégique, par exemple, joue un rôle de premier plan relativement à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans stratégiques pour les laboratoires et elle est actuellement chargée de la planification scientifique de Santé Canada laquelle inclut l'initiative de renouvellement des

infrastructures de laboratoires. La Direction générale du contrôleur ministériel est chargée, quant à elle, de produire un plan d'investissement pour optimiser les ressources et assurer une saine gestion des coûts par une planification efficace des investissements dans les laboratoires, de faire en sorte que les ressources sont suffisantes pour les actifs nouveaux et en place ainsi que de fournir du soutien afin que les services acquis soient affectés de manière diligente et rationnelle dans le respect des niveaux de référence actuels des ministères.

### **Objectifs de la vérification**

L'objectif de la vérification est d'examiner les contrôles de gestion mis en place pour maintenir et gérer les infrastructures de laboratoire en relation avec les domaines suivants : gouvernance, planification stratégique, politiques, mesure du rendement, planification des investissements, état matériel des biens, santé et sécurité.

### **Portée de la vérification et méthode utilisée**

La vérification a été réalisée par le Bureau de la vérification et de la responsabilisation, conformément au Plan de vérification axé sur le risque de Santé Canada de 2008-2009, lequel a été présenté le 3 avril 2008 au Comité de la vérification ministérielle et ultérieurement approuvé par le sous-ministre. La vérification a été réalisée conformément aux normes relatives à la vérification interne du gouvernement du Canada et elle a permis d'effectuer un examen des données pertinentes et en quantité suffisantes et d'obtenir des informations et des explications suffisantes pour qu'il soit possible de fournir un degré de certitude raisonnable à l'appui des conclusions des activités de vérification.

Les critères de vérification ont été élaborés à partir de diverses sources, y compris les politiques, les guides et les normes du Conseil du Trésor, les politiques et procédures de Santé Canada, les conseils de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les lignes directrices et manuels sur la biosécurité en laboratoire et le document « Contrôle de l'accès » de la Gendarmerie royale du Canada. Ces critères ont été examinés et approuvés par la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations (annexe 1).

La méthode utilisée pour la vérification n'inclut que les neuf laboratoires sous la responsabilité de Santé Canada. Parmi les documents suivants qui ont été analysés, mentionnons les rapports d'entrevues, les examens de documents, des échantillons des plans d'entretien des édifices, les ententes de service, les analyses des dossiers portant sur les coûts, l'établissement des frais d'utilisation et l'entretien et les comptes rendus de visites de sites. La vérification s'est déroulée principalement dans la région de la capitale nationale et a inclus des visites aux établissements régionaux de Winnipeg et de Scarborough combinées à des visites au site de l'édifice Sir Frederick Banting et à celui de l'édifice de la radioprotection.

Comme cette vérification n'était pas une vérification d'attestation financière, elle n'a pas permis de confirmer la validité d'aucun des montants inscrits sur les états financiers ministériels. Bien que les examens réalisés aient tenu compte de questions touchant la sécurité, la vérification n'a pas permis d'examiner la sécurité des produits chimiques ou biologiquement dangereux ni le contrôle de leurs stocks. Enfin, la vérification n'a pas examiné l'efficacité des programmes scientifiques réalisés dans les laboratoires.

## **Constatations, recommandations et réponses de la direction**

### **Infrastructures de laboratoire**

#### **Structure de gouvernance**

#### **Critères de vérification**

Les laboratoires doivent être bien administrés par l'entremise d'instances dirigeantes efficaces.

L'administration des laboratoires de Santé Canada est une tâche complexe en raison des responsabilités et des intérêts communs des diverses directions générales, et ces installations ont été gérées en vase clos par les années passées. En conséquence, la prise de décisions difficiles concernant la gestion des laboratoires et la réalisation d'investissements dans leurs installations ayant quelquefois été reportées par le passé, sept des neuf laboratoires se retrouvent dans un état passable à médiocre.

Le plus haut niveau de gouvernance de Santé Canada est le Conseil de la haute direction, présidé par le sous-ministre. C'est à ce niveau que les décisions stratégiques telles que celles liées à la rationalisation des laboratoires ou à leur optimisation doivent être étudiées et prises.

Quant aux questions relatives à la gestion des laboratoires, le Conseil de la haute direction (CHD) est appuyé par trois sous-comités : le sous-comité du CHD sur les sciences (CHD-Sciences), le sous-comité du CHD des opérations (CHD-Opérations) et le sous-comité du CHD sur les finances, l'évaluation et la responsabilisation (CHD-FER). Les problèmes concernant les infrastructures de laboratoire peuvent être portés à l'attention de l'un ou à l'ensemble de ces sous-comités.

En septembre 2009, la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations a élaboré un cadre de responsabilisation pour les biens immobiliers qui définit la nature des comités ainsi que leurs rôles et leurs responsabilités relativement aux biens immobiliers, y compris les laboratoires. La Direction générale des services de gestion gère actuellement un conseil des services internes, qui est une tribune stratégique que les directeurs généraux utilisent à des fins de discussion. Les recommandations concernant les infrastructures de laboratoire et la gestion de ces derniers ainsi que d'autres recommandations touchant les biens immobiliers sont transmises au conseil des services internes. Il existe également un comité sur les relations avec les clients et la gestion des locaux au sein duquel toutes les directions générales sont représentées. Le sous-comité de la planification des investissements examine la planification des immobilisations relatives aux laboratoires et présente cette information dans le plan d'investissement annuel du Ministère.

Dans le cadre de l'initiative pour le renouvellement des infrastructures de laboratoire, la Direction générale de la politique stratégique propose la création d'un comité directeur de directeurs généraux pour le renouvellement des laboratoires afin d'améliorer la gouvernance horizontale et d'assurer la collaboration des intervenants dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan stratégique à long terme de Santé Canada pour les laboratoires.

Enfin, les rôles et responsabilités de chacun ont été récemment délimités dans l'ébauche de la politique de gestion des laboratoires. La politique indique que la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations est responsable des infrastructures physiques de laboratoire et que les directions générales des sciences sont responsables des activités internes des laboratoires.

Même si une approche axée sur une structure de comité horizontale favorisant la consultation a été adoptée, aucune personne de niveau inférieur au sous-ministre n'assume la responsabilité globale des laboratoires. Par conséquent, afin d'améliorer la surveillance et, à court terme, de mieux gérer l'initiative de renouvellement des laboratoires, le Ministère bénéficierait d'une structure de gouvernance horizontale plus formelle.



## **Recommandation 1**

*Il est recommandé que le CHD-politiques renforce la structure de gouvernance pour les laboratoires de Santé Canada et que le sous-ministre adjoint de la Direction générale des services de gestion mette à jour le cadre de responsabilisation pour les biens immobiliers afin que celui-ci tienne compte de la nouvelle structure de gouvernance.*

### **Réponse de la direction**

Un comité directeur de directeurs généraux pour le renouvellement des laboratoires sera créé dans le cadre de l'initiative pour le renouvellement des infrastructures de laboratoire et pour améliorer la gouvernance horizontale; le comité relèvera du CHD-Sciences et de la structure de gouvernance formelle de Santé Canada. Le comité aura l'autorité de prendre des décisions au nom des SMA sur l'allocation et la réallocation des espaces de laboratoire, les activités requises de laboratoires et les recommandations pour l'achat d'équipement. Cela garantira la collaboration dans le développement du plan stratégique à long terme de Santé Canada pour les laboratoires.

De plus, le sous-ministre adjoint de la Direction générale des services de gestion mettra à jour le cadre de responsabilisation pour les biens immobiliers afin de tenir compte de la nouvelle structure de gouvernance des laboratoires.

### **Planification stratégique**

La planification stratégique se définit comme étant la définition d'un résultat attendu à long terme et l'élaboration d'une suite de mesures qui permettront l'atteinte de ce résultat en fonction de l'analyse des ressources de l'organisme et de son environnement.

Dans la documentation colligée et examinée, il est souligné que la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations reconnaît que l'élaboration d'un plan stratégique s'impose afin qu'il soit possible de veiller à ce que le Ministère prenne des décisions judicieuses concernant les investissements dans les laboratoires, qui répondent aux besoins du programme tout en respectant les niveaux de référence actuels; ce plan n'existe toutefois pas encore.

Tout plan stratégique doit reposer sur une évaluation du rendement des actifs immobiliers en place en matière de laboratoires, y compris toutes les ententes présentes ou à venir à l'égard de ces biens. La Direction générale de la politique stratégique a investi des efforts dans l'élaboration d'un plan stratégique à long terme dans le cadre de l'initiative pour le renouvellement des infrastructures de laboratoire lancée dans le cadre des activités de planification scientifique et a formulé une vision et une orientation en vue de ce renouvellement ainsi que des recommandations qui ont été transmises à la haute direction. En particulier, la Direction générale de la politique stratégique a analysé les éléments suivants lors de l'évaluation des laboratoires : capacité des laboratoires, état

matériel, prestation de services et utilisation des locaux ainsi que diverses options en vue de la consolidation.

Il est clair qu'un plan stratégique à long terme est une nécessité, mais les problèmes urgents liés aux infrastructures sont aussi bien réels. La prise de mesures immédiates (telles que l'initiative pour le renouvellement des infrastructures), combinée à un plan stratégique, est nécessaire pour assurer la durabilité à long terme des infrastructures de laboratoire. Il est ainsi essentiel que les intervenants des laboratoires du Ministère travaillent de concert afin d'élaborer une stratégie à long terme qui puisse soutenir les laboratoires, assurer leur financement et régler les problèmes liés aux travaux d'entretien qui avaient été reportés à ce jour.

## **Recommandation 2**

*Il est recommandé que le CHD-Sciences supervise l'élaboration d'un plan stratégique à long terme (fondé sur la planification scientifique et d'investissements) qui optimisera le fonctionnement des laboratoires relevant de la responsabilité du Ministère et qui appuiera la Direction générale des services de gestion dans la gestion horizontale de ces installations. Le plan stratégique à long terme serait soumis à l'approbation du CHD-Politiques.*

## **Réponse de la direction**

Un comité directeur de haut niveau sur le renouvellement des laboratoires sera créé dans le cadre de l'initiative pour le renouvellement des infrastructures de laboratoire lancée dans le cadre des activités de planification scientifique afin d'améliorer la gouvernance horizontale et d'assurer la collaboration dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan stratégique à long terme de Santé Canada, en fonction du plan stratégique. Ce plan optimise le fonctionnement des laboratoires relevant de la responsabilité du Ministère et appuiera la Direction générale des services de gestion dans la gestion efficace de ces installations. Le plan à long terme sera soumis au CHD-Sciences pour discussion et au CHD-Politiques pour approbation.

En 2009, la Direction générale des services de gestion a collaboré avec les directions générales des sciences afin d'obtenir, dans le cadre du plan économique du Canada, de nouveaux fonds du Conseil du Trésor pour une durée de deux ans afin de s'attaquer aux difficultés associées aux activités d'entretien des laboratoires qui avaient été reportées à ce jour. La Direction générale des services de gestion a ainsi travaillé avec la Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs afin d'optimiser l'utilisation des fonds pour régler les problèmes en suspens liés aux travaux d'entretien à l'édifice de la radioprotection et au Centre de l'hygiène du milieu.

## **Politiques, pratiques et procédures**

### **Critères de vérification**

La gestion des laboratoires devrait tenir compte des politiques, des pratiques et des procédures récentes.

La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations a élaboré récemment un cadre de responsabilisation pour les biens immobiliers. Ce nouveau cadre était attendu depuis longtemps au Ministère et il devrait permettre de faire le pont entre l'exploitation des laboratoires et leur entretien, deux secteurs qui n'étaient pas entièrement intégrés par le passé. Étant donné la structure décentralisée de Santé Canada, le nouveau cadre offrira également une approche plus uniforme et plus complète à l'échelle nationale relativement à la gestion du portefeuille des laboratoires du Ministère. Le nouveau cadre inclut un projet de politique de gestion des laboratoires; le cadre et la politique doivent cependant être tous deux approuvés officiellement.

D'après la politique qui est proposée, le sous-ministre de la Direction générale des services de gestion est responsable de la gestion du cycle de vie des laboratoires et il détermine qui sera responsable des activités de gestion particulières relatives à ce cycle de vie. Cette politique indique en outre que les laboratoires seront gérés à l'aide d'une approche axée sur le cycle de vie et que cette gestion reposera sur les priorités définies par la stratégie scientifique et par le Ministère. La politique proposée explique aussi que les sous-ministres de chaque direction générale des sciences sont chargés de déterminer les exigences minimales en matière de laboratoires auxquelles il faut satisfaire afin de répondre aux besoins de la recherche et des programmes scientifiques et également de relever tout surplus relativement à l'utilisation des locaux de laboratoire.

Une seconde nouvelle politique, à savoir la politique sur l'investissement dans les biens immobiliers, facilitera la gestion des laboratoires. En vertu de cette politique, les ministères ayant la garde de biens immobiliers sont tenus d'acquérir, d'entretenir, de protéger et d'aliéner les biens immobiliers de façon à satisfaire à leurs besoins en matière de biens immobiliers, tout en tirant le maximum d'avantages économiques à long terme pour l'État.

Lorsque la politique concernant les laboratoires sera approuvée et mise en œuvre et que sera mise en œuvre la politique sur l'investissement, ces politiques devraient permettre une meilleure gestion d'ensemble des infrastructures et une meilleure continuité du processus décisionnel.

### **Recommandation 3**

*Il est recommandé que le sous-ministre de la Direction générale des services de gestion, de concert avec la Direction générale de la politique stratégique, la Direction générale des régions et des programmes, la Direction générale de la santé environnementale et de la sécurité des consommateurs et la Direction générale des produits de santé et des aliments, approuve le cadre de responsabilisation pour les biens immobiliers ainsi que la*

*politique de gestion des laboratoires connexe afin d'appuyer la gestion horizontale des infrastructures de laboratoire.*

### **Réponse de la direction**

Un cadre de gestion des biens immobiliers a été élaboré en avril 2009. Ce cadre de responsabilisation décrit les rôles et les responsabilités associés aux biens immobiliers et la structure de gouvernance liée à la gestion des biens immobiliers.

Santé Canada a élaboré une série de politiques, y compris une politique de gestion des laboratoires, pour se pencher sur les fonctions ministérielles particulières associées à la gestion des laboratoires. Cette politique fait partie du cadre de gestion des biens immobiliers, qui sera mis à jour et approuvé en avril 2010.

### **Mesure de rendement**

#### **Critères de vérification**

Il faut établir des mesures de rendement afin de déterminer le rendement relatif des infrastructures de laboratoire relativement à la prise de décisions.

D'après le Guide de la gestion des biens immobiliers de 2009 du Conseil du Trésor, les décisions prises concernant les investissements à engager au cours de la durée de vie utile de biens immobiliers doivent être des décisions réfléchies. Selon ce guide, les composants clés d'un système efficace doivent inclure : des indicateurs de rendement pouvant indiquer dans quelle mesure les infrastructures de laboratoire sont bien gérées et dans quelle mesure les objectifs particuliers des programmes sont remplis relativement aux intrants des laboratoires; des conditions de base préétablies en fonction desquelles le rendement et les objectifs ultérieurs des laboratoires puissent être mesurés; des données précises et fiables.

Le guide indique qu'en mesurant sans cesse le rendement réel des biens immobiliers en fonction de cibles établies fondées sur des données de référence appropriées, les ministères peuvent se servir des résultats de rendement pour prendre des décisions concernant les stratégies d'acquisition, d'utilisation, d'entretien et d'aliénation. En retour, ces dernières éclairent l'établissement d'une fonction de planification stratégique en vue de l'élaboration du plan d'investissement à long terme.

La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations se prépare à accroître la quantité de renseignements relatifs à la mesure de rendement des laboratoires dont elle dispose pour soutenir la prise de décisions et travaille à l'élaboration d'un cadre intégré de mesure du rendement et des risques. Par exemple, la Division a commencé à surveiller le taux d'inoccupation des locaux et les informations concernant le rendement financier et elle évalue présentement les risques qu'elle encoure dans le secteur immobilier, les mesures d'atténuation du risque et son cadre intégré de gestion du rendement de haut niveau.

Les renseignements relatifs à la mesure de rendement portant sur les coûts des locaux sont consignés dans le *Rapport ministériel sur le rendement de 2007-2008*. Il existe également un plan national sur la garde des biens immobiliers (2008-2013) qui contient les renseignements sur le rendement associés aux affectations budgétaires. Récemment, la Division a colligé des renseignements sur le rendement des laboratoires sur les plans de l'utilisation des locaux, de l'infrastructure des édifices et de leur état physique. Bien que la Division ait clairement défini les problèmes associés à l'état physique des infrastructures de laboratoire et que cette information ait été transmise au Conseil de la haute direction, l'information doit à présent être intégrée au cadre de mesure du rendement et des risques afin que le Ministère puisse prendre des décisions complexes à court et à long terme relativement à l'affectation des ressources.

#### **Recommandation 4**

*Il est recommandé que le sous-ministre adjoint de la Direction générale des services de gestion continue à élaborer des mesures du rendement appropriées pour la gestion des infrastructures de laboratoire.*

#### **Réponse de la direction**

La Direction générale des services de gestion élabore un cadre intégré de mesure du rendement et de risques pour les biens immobiliers, lequel comprend notamment des mesures du rendement des laboratoires. La Direction générale consultera également la Direction générale de la politique stratégique et les directions générales des sciences pour assurer l'établissement de liens entre les risques liés à la mise en œuvre des programmes et les risques immobiliers.

#### **Planification des investissements**

##### **Critères de vérification**

La planification des investissements doit se faire tous les cinq ans pour les laboratoires utilisant une approche axée sur le cycle de vie.

Santé Canada se sert d'une approche axée sur le cycle de vie pour gérer les laboratoires et prendre des décisions fondées sur une analyse quinquennale des investissements. Comme le prévoit le gouvernement du Canada, le plan d'investissement du Ministère s'échelonne sur cinq ans. Toutefois, la dernière fois que les laboratoires de Santé Canada ont fait l'objet de changements importants remonte aux années 1990, et le budget affecté à la réfection des installations de 2,5 millions de dollars n'a pas été révisé à la hausse depuis 1995, tandis que les coûts d'exploitation et d'entretien ont augmenté. En 2007, un examen du financement des infrastructures de laboratoire a démontré que les déficits étaient en général payés à partir des fonds d'exploitation des laboratoires.

Le plan d'investissement de 2009-2010 a fait ressortir des dépenses qui serviront à payer les frais d'entretien des installations qui avaient été reportées à ce jour, pour un total

d'environ 88,5 millions de dollars pour les cinq prochaines années, ce qui n'a rien d'étonnant. Le fait d'achever cet entretien protégerait l'intégrité et la viabilité de neuf laboratoires pendant la durée de vie des programmes qu'ils soutiennent. Toutefois, la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations ne recevra qu'environ 20 millions de dollars au cours des cinq prochaines années, ce qui laisse un manque à gagner d'environ 68 millions de dollars pour les activités d'entretien qui avaient été reportées.

Santé Canada a établi un crédit pour dépenses en capital afin de redresser plusieurs projets nécessitant un financement. Les descriptions des projets d'immobilisations et les justifications relatives à leur financement ont été préparées pour répondre à ces exigences. La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations a attribué des cotes de priorité et de risque à ces projets. En vertu du *Plan d'action économique du Canada – Programme d'infrastructures accéléré* (Budget 2009), les besoins en capital comprennent un paiement forfaitaire unique de 16,2 millions de dollars. Santé Canada a créé un groupe de travail composé de représentants de toutes les directions générales des sciences afin de recenser les projets à financer et de recommander une stratégie. Au cours des exercices 2009-2010 et 2010-2011, le Ministère achèvera une série de projets qui avaient été reportés à une date ultérieure pour l'édifice Sir Frederick Banting d'Ottawa et le laboratoire régional du Manitoba à Winnipeg, y compris le travail relié au retrait de tous les réservoirs souterrains de stockage des combustibles mené dans la région de la capitale nationale. Les projets ont été recensés dans les plans de gestion des immeubles qui accueillent les laboratoires et ont été regroupés dans le plan d'investissement organisationnel.

Le travail, une fois achevé, améliorera les conditions de sécurité et de protection physique de certains laboratoires grâce à la résolution de certaines lacunes relatives au *Code du bâtiment*, au *Code de prévention des incendies* ainsi qu'en matière de santé et sécurité au travail, le tout dans le respect des normes de certification applicables aux laboratoires. Enfin, ce travail aidera Santé Canada à se conformer au *Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés* de 2009, élaboré en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*; le Ministère a jusqu'en juin 2012 pour se conformer à ces dispositions.

Parmi les autres dépenses liées à la gestion des infrastructures de laboratoire, mentionnons le marché établi avec le gestionnaire immobilier du gouvernement du Canada concernant l'entretien et la réfection des neuf laboratoires, des activités ayant représenté l'an dernier des coûts approximatifs de 18 millions de dollars pour le Ministère. Le rapport coût-efficacité de ces dispositions doit être examiné dans le cadre de l'exercice de mesure du rendement et en collaboration avec le comité directeur pour le renouvellement des laboratoires.

La recommandation 2 propose l'élaboration d'un plan stratégique à long terme qui, dans sa forme finale, offre une solution stratégique à la rationalisation ou à la consolidation des laboratoires du Ministère. Une fois mis en œuvre, ce plan s'attaquera aux questions qui ont été soulevées, tout en permettant au Ministère d'évoluer au même rythme que les progrès scientifiques et aux programmes de se poursuivre dans le respect de son mandat

réglementaire. Cependant, comme il est mentionné dans la recommandation 2, il sera important que les plans stratégiques et d'investissements à long terme soient tout à fait alignés.

## **État matériel des biens**

### **Critères de vérification**

Les laboratoires doivent être évalués sur une base régulière afin qu'il soit possible de déterminer leur état physique.

Comme il a été mentionné ci-devant, des préoccupations importantes ont été soulevées concernant l'état matériel et de l'efficacité des infrastructures de laboratoire du Ministère. L'âge moyen des laboratoires est de plus de 40 ans et, d'après la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations, la plus grande partie des laboratoires est dans un état qui va de passable à médiocre (voir l'annexe 2). Les rapports sur l'état matériel des bâtiments ont indiqué que certains d'entre eux présentaient des déficiences fonctionnelles difficiles à corriger, même avec des rénovations d'envergure. En outre, le Ministère assume des coûts d'exploitation élevés par occupant comparativement à ceux qu'il assume dans les installations modernes.

Le bâtiment d'élevage des animaux de laboratoire a été construit en 1967 et n'a pas été occupé depuis dix ans. Bien que l'on planifiait d'aliéner ce bâtiment, aucune décision concernant son avenir n'a encore été prise. En ce moment, le bâtiment est utilisé à des fins d'entreposage pour de l'équipement non biologique, des meubles de bureau en matière textile (chaises) ainsi que de l'équipement de laboratoire. En dépit des dépenses annuelles qui sont engagées pour que le bâtiment demeure en fonction, les coûts opérationnels du bâtiment sont beaucoup moins élevés que les coûts de location d'un espace semblable, même s'il s'agit d'un espace d'entreposage.

L'Immeuble de la radioprotection a été construit en 1950. L'enveloppe de bâtiment, qui s'effrite, doit être en très grande partie remise à neuf ou doit être remplacée puisqu'elle a atteint la fin de sa durée de vie utile. Tous les éléments constituant la structure du bâtiment, à savoir les éléments architecturaux, mécaniques et électriques, doivent faire l'objet d'une réfection. De plus, de nombreuses infractions au *Code du bâtiment* ont été relevées. Parmi les principaux problèmes, mentionnons des fenêtres qui fuient, des trous dans les murs, des problèmes avec le système de chauffage, des hottes de laboratoire inopérantes ou dont le fonctionnement est incertain.

Le Centre d'hygiène du milieu a été construit en 1965, et ses éléments doivent également faire l'objet d'une remise en état importante ou être remplacés. L'immeuble n'a pas été entretenu, et la capacité du système de ventilation est médiocre. Il présente beaucoup de déficiences par rapport au *Code du bâtiment* ainsi que des problèmes relativement à la sécurité des occupants. Du matériel est entreposé dans les corridors et les sorties, et les espaces de laboratoires sont encombrés.

La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations investira 4,6 millions de dollars sur deux ans pour résoudre certains problèmes d'entretien qui avaient été reportés à une date ultérieure à l'Immeuble de la radioprotection et au Centre d'hygiène du milieu, mais il ne s'agit là que d'une solution provisoire pour s'attaquer aux besoins urgents. Les besoins à plus long terme du Ministère ne peuvent être comblés que par l'entremise d'un plan stratégique soutenu par la haute direction.

## Santé et sécurité

### Critères de vérification

Les laboratoires doivent faire l'objet d'une évaluation sur une base régulière visant à vérifier si les exigences en matière de santé et sécurité sont respectées.

Santé Canada se sert de différents mécanismes pour évaluer l'état matériel de ses laboratoires en ce qui concerne la santé et la sécurité. Il s'agit notamment de rapports en matière de santé et sécurité au travail, de plans et de rapports d'évaluation relatifs à l'entretien de bâtiments ainsi que les évaluations de la menace et des risques (EMR).

La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations fournit des conseils fonctionnels pour chaque laboratoire en région; cependant, chaque région gère les opérations internes de ses laboratoires. Par exemple, chaque laboratoire est doté d'un comité sur la santé et la sécurité au travail. Une des responsabilités de ce comité est d'effectuer des inspections des bâtiments sur une base régulière afin de relever les risques qu'ils posent pour la santé et la sécurité. Selon leur nature, les problèmes relevés pourraient résolués par un superviseur ou un administrateur d'immeuble.

Certains problèmes de santé et de sécurité observés pendant la vérification étaient liés au fait que les douches d'urgence et les postes de lavage des yeux n'étaient pas accessibles et que l'accès à l'équipement de secours est bloqué. L'équipement d'irrigation oculaire n'était pas toujours facilement accessible. Dans l'annexe du laboratoire de Scarborough sont entreposées des substances toxiques, notamment des diphényles polychlorés et des dioxines, et pourtant, aucun poste de lavage des yeux n'est disponible dans ce bâtiment. Le bâtiment n'est actuellement pas conforme aux normes du Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail ni aux normes reconnues à l'échelle internationale. De plus, les douches d'urgence du corridor n'étaient pas équipées d'un siphon de sol.



Les risques graves pour la santé et la sécurité, s'ils sont présents, doivent être signalés à la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations; des mesures correctives seront prises en conséquence. Toutefois, tous les problèmes en matière de santé et sécurité ne sont pas signalés à la Division. La communication interne devrait s'améliorer du fait que la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations a pu reprendre sa participation au comité de santé et de sécurité au travail. La Division



prend connaissance des exigences et les intègre au plan d'investissement et d'entretien du laboratoire afin de se pencher en priorité sur les enjeux en matière de santé et sécurité.

Deuxièmement, Santé Canada dispose d'une entente avec le gestionnaire immobilier du gouvernement du Canada pour assurer la santé et la sécurité ainsi que le confort des occupants de même que la rentabilité du fonctionnement et de l'entretien d'une installation. En vertu de cette entente, Santé Canada assigne à un tiers fournisseur la responsabilité de l'entretien quotidien et du fonctionnement de ses laboratoires, la gestion des ressources attribuées (humaines et financières) ainsi que les activités de gestion de projet. À titre de ministère gardien, Santé Canada a la responsabilité de remplir des fonctions relatives à l'analyse, à la planification, à la gestion des investissements, à la surveillance du rendement et à l'élaboration de stratégies d'investissement.

Par l'entremise de cette entente, un plan d'entretien du bâtiment pour chaque laboratoire est présenté à Santé Canada. Le plan d'entretien du bâtiment constitue un plan complet de la gestion des opérations immobilières ainsi que des réparations et il décrit les améliorations prévues. Le plan couvre une période de cinq ans et comprend tous les coûts associés à l'entretien et au fonctionnement des installations. La Division des biens immobiliers et de la gestion des installations se sert de ces plans pour établir des perspectives financières quinquennales des projets et les fonds d'entretien et de fonctionnement nécessaires à l'exploitation de chaque laboratoire.

Les EMR constituent le troisième mécanisme de surveillance de la santé et de la sécurité. Les objectifs prévus par la Politique du gouvernement sur la sécurité prescrivent deux mécanismes complémentaires : les exigences de base en matière de sécurité et la gestion continue des risques, lesquels reposent sur les EMR.

La méthode d'évaluation harmonisée des EMR permet de protéger tous les employés, actifs et services à risque. Essentiellement, les EMR constituent un projet officiel visant à recueillir et à analyser des données pertinentes permettant de déterminer le niveau des risques présents et de recommander la prise de mesures de protection rentables et efficaces, au besoin. Selon la Politique du gouvernement sur la sécurité, les EMR sont effectuées sur une base régulière et examinées en présence de circonstances pouvant entraîner l'apparition d'une nouvelle menace; elles doivent permettre de relever les facteurs de sécurité uniques à un ministère particulier. Les évaluations particulières doivent être suffisamment détaillées pour servir de fondement aux recommandations destinées au gestionnaire responsable. Les mesures de sécurité et les procédures d'urgence doivent être prises en compte lors de ces évaluations.

Des échantillons d'EMR ont été examinés pour trois laboratoires. Les EMR des laboratoires de Winnipeg et de Scarborough n'étaient pas à jour. À Longueuil, les EMR n'ont pas été trouvées.

Les dernières EMR de Winnipeg ont été effectuées en 2004, et le niveau global de menace a été considéré comme étant « faible ». L'achèvement d'une nouvelle EMR est prévu pour le printemps 2010, après que les importantes rénovations qui sont réalisées dans le bâtiment seront terminées.

Les dernières EMR de Scarborough ont été réalisées en juillet 1998 par une entreprise de consultation indépendante. À l'époque, le risque de vol, de vandalisme et de crimes contre la propriété ou les personnes était moyen, mais la sécurité physique du bâtiment a été considérée comme étant très bonne. Une visite menée à des fins de vérification de la sécurité du laboratoire a été effectuée en 2002, et une mise à jour de la sécurité matérielle a eu lieu en 2004. Toutefois, au cours des visites des sites, le vérificateur a constaté que le coin-repas de ce laboratoire était doté d'une porte extérieure qui n'était pas contrôlée par des cartes d'entrée ou des gardiens.

Bien qu'il y ait un dispositif d'accès par carte raccordé au système de sécurité, ce dispositif n'est pas raccordé aux lecteurs d'entrée et de sortie et, de ce fait, ne tient pas compte des entrées et des sorties qui se font par cette porte. D'abord, dans l'éventualité d'une urgence, personne ne saurait si la personne qui a utilisé ce dispositif se trouvait à l'intérieur ou à l'extérieur du bâtiment; ensuite, un employé (ou quiconque se trouvant en possession d'une carte d'employé) pourrait entrer dans le bâtiment sans que cette entrée soit enregistrée.

Le Ministère met à la disposition des gestionnaires une panoplie d'outils que ceux-ci doivent utiliser pour établir quelles sont les préoccupations en matière de santé et de sécurité (p. ex. inspections de santé et de sécurité, EMR, budget annuel et plans d'investissement). Toutefois, il est difficile de savoir si les préoccupations en matière de santé et de sécurité sont signalées ou si celles qui le sont font l'objet d'un traitement rapide. Tel que mentionné ci-devant, les exigences en matière de santé et de sécurité ont été intégrées aux plans d'entretien des laboratoires et doivent être traitées en priorité.

Récemment, la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations a commencé à siéger à tous les comités de santé et de sécurité au travail des laboratoires, une fois que les recommandations ont été traitées par l'entremise des plans d'entretien et d'immobilisations des laboratoires. La participation continue de tous les intervenants doit faciliter la détermination et la communication des préoccupations en matière de santé et de sécurité.

### **Recommandation 5**

*Il est recommandé que le sous-ministre adjoint de la Direction générale des services de gestion effectue des évaluations des risques et de l'état matériel des infrastructures de laboratoire afin d'établir quels sont les répercussions du report des activités d'entretien sur la santé et la sécurité des occupants des laboratoires afin de soutenir la prise de décisions liées à la santé et à la sécurité.*

### **Réponse de la direction**

La Direction générale des services de gestion donne suite à toutes les recommandations des comités de santé et de sécurité au travail par l'entremise du plan d'entretien des laboratoires ainsi que chaque fois qu'un problème particulier est soulevé. La Direction générale améliorera également ses activités d'examen.

En vertu du plan de gestion des immeubles, la Direction générale des services de gestion a sollicité les services d'un tiers fournisseur afin que celui-ci effectue une EMR aux immeubles dont le gouvernement a la garde.

Enfin, en collaboration avec les gestionnaires responsables, la Division de la gestion de la sécurité et de la sûreté fera en sorte qu'une EMR des laboratoires de Santé Canada soit effectuée de façon systématique tous les cinq ans ou au besoin, lorsque le niveau de risque change.

## Conclusions

Les laboratoires ont besoin d'une structure de gouvernance de conception horizontale. Cette structure de gouvernance soutient le Ministère lorsque des décisions stratégiques difficiles doivent être prises au sujet des investissements à venir en lien avec les laboratoires. Afin d'optimiser et de soutenir le fonctionnement des laboratoires, les instances dirigeantes doivent continuer à travailler de concert pour se pencher sur les besoins urgents et pour élaborer ainsi que mettre en œuvre une stratégie à long terme pour les infrastructures de laboratoire, celle-ci devant soutenir la Division des biens immobiliers et de la gestion des installations dans son rôle de gestion immobilière.

Le cadre de contrôle de la gestion des immobilisations, qui inclut la Politique de gestion des laboratoires, une fois approuvé et mis en œuvre de concert avec l'élaboration d'un cadre intégré de mesure du rendement et des risques, sera utile aux hautes instances décisionnelles et rendra possible une meilleure gestion globale des infrastructures de laboratoire.





Bien que le Ministère ait à sa disposition une panoplie d'outils lui permettant d'établir quelles sont les préoccupations en matière de santé et de sécurité, comme les inspections du comité de santé et de sécurité au travail et les EMR, il n'a pas donné suite à ces problèmes en temps opportun et il a été limité par des contraintes budgétaires, ce qui a accru le risque global associé à ses biens immobiliers.

Le récent leadership dont ont fait preuve les intervenants des laboratoires lorsque est venu le temps de collaborer aux activités des comités nouvellement créés et à l'initiative de renouvellement des infrastructures de laboratoire permettra au Ministère de se concentrer sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique à long terme pour le renouvellement de cet actif stratégique.

## Annexe 1 – Secteurs d'intérêt et critères de vérification

Secteurs d'intérêt	Critères de vérification
<p>1. Les laboratoires sont bien régis et adhèrent aux politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les laboratoires doivent être bien administrés par l'entremise d'instances dirigeantes efficaces.</li> <li>▪ Les rôles et les responsabilités doivent être clairs.</li> <li>▪ Des politiques, des pratiques ainsi que des procédures appropriées pour les laboratoires sont en place.</li> <li>▪ Les laboratoires doivent disposer d'un plan d'investissement et être gérés conformément à une approche axée sur le cycle de vie.</li> <li>▪ Des mesures du rendement doivent être établies et permettre de déterminer le rendement relatif à l'appui de la prise de décisions.</li> </ul>
<p>2. L'état matériel des biens des laboratoires est maintenu conformément aux politiques du gouvernement du Canada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les laboratoires doivent être évalués sur une base régulière afin qu'il soit possible de déterminer leur état physique.</li> <li>▪ L'évaluation de l'entretien et des réparations doit être menée sur une base régulière.</li> </ul>
<p>3. Les mesures en matière de santé et de sécurité permettent d'assurer la protection des employés de laboratoire, des renseignements et des autres biens de valeur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les EMR sont effectuées sur une base régulière.</li> <li>▪ Des mises à l'essai périodiques des procédures de sécurité, des plans et de l'équipement ont lieu.</li> <li>▪ Santé Canada contrôle l'accès aux zones d'accès restreintes.</li> <li>▪ Les points d'entrée et de sortie de service sont protégés.</li> <li>▪ L'accès à l'information et aux biens est limité.</li> <li>▪ Les mesures de sécurité des laboratoires sont conformes aux normes internationales.</li> </ul>

## Annexe 2 – Laboratoires de Santé Canada (en 2007)

Édifice				
	Bâtiment d'élevage des animaux	Lagimodière, Manitoba	Longueuil, Québec	Scarborough, Ontario
Année de construction	1967	1987	1972	1973
Occupant	À aliéner Inoccupé	DGPR Occupé à 77 %	DGPR Occupé à 100 %	DGPR Occupé à 100 %
ETP	0	45	110	114
Superficie utilisable	3074 m <sup>2</sup>	4629 m <sup>2</sup>	6507 m <sup>2</sup>	7187 m <sup>2</sup>
État du bâtiment	Médiocre	Bon	Passable	Passable



Édifices					
	Centre d'hygiène du milieu	Lab. du centre contrôle des maladies	Immeuble de la radioprotection	Édifice Sir Frederick Banting	Unité d'hygiène du travail
Année de construction	1965	1954	1950	1978	1956
Occupant	DGSESC Occupé à 100 %	DGPSA/ASPC Occupé à 100 %	DGPSA/DGSESC Occupé à 100 %	DGPSA /DGSESC /FNIHB Occupé à 100 %	DGSG/TPSGC (Bureau) Occupé à 100 %
ETP	113	130	163	425	33
Espace utilisable	5441 m <sup>2</sup>	8895 m <sup>2</sup>	6298 m <sup>2</sup>	23,581 m <sup>2</sup>	1716 m <sup>2</sup>
État du bâtiment	Faible	Faible/ passable	Faible/ passable	Passable	Bon

