

Printemps 2014



Rapport du vérificateur général du Canada

CHAPITRE 7

L'impartition de services de gestion d'immeubles —
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2014.

N° de catalogue FA1-2014/1-7F-PDF
ISBN 978-0-660-22033-8
ISSN 1701-5421

CHAPITRE 7

**L'impartition de services de gestion d'immeubles —
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	3
Observations et recommandation	5
Conception des contrôles	5
Les contrôles ont été conçus de manière appropriée pour tenir compte des exigences des contrats appuyant les obligations retenues en matière de gestion d'immeubles	5
Mise en œuvre des contrôles	7
Des faiblesses dans la mise en œuvre des contrôles du Ministère ont réduit leur efficacité	7
Conclusion	19
À propos de l'audit	20
Annexe	
Tableau des recommandations	25

Introduction

Contexte

Services de gestion d'immeubles — Activités de gestion et de fonctionnement d'immeubles, notamment les services d'entretien et de réparation, les appels de service, les services de nettoyage, la gestion de l'énergie, l'entretien des terrains, la gestion de projet et les services d'administration des baux.

7.1 La Direction générale des biens immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (le Ministère ou TPSGC) assure des **services de gestion d'immeubles** pour environ 1 800 emplacements partout au pays. En tant qu'organisme de services communs pour le gouvernement, TPSGC offre ces services à d'autres ministères fédéraux, en plus d'assurer la gestion de ses propres immeubles. Dans ces immeubles se trouvent des bureaux et autres espaces de travail occupés par de nombreux fonctionnaires qui offrent des services et des programmes gouvernementaux à la population canadienne.

7.2 Le Ministère a imparti au secteur privé les services de gestion d'un certain nombre d'immeubles. Autrement dit, au lieu de gérer les immeubles directement, le Ministère fait appel à des tierces parties qui fournissent les services en son nom. Les travaux sont actuellement gérés au moyen d'une série de contrats pluriannuels axés sur le rendement. Un contrat axé sur le rendement permet au fournisseur de services, dans la mesure où il respecte les modalités établies, de choisir le mode de prestation des services qui lui permettra d'obtenir les résultats attendus. Ces contrats prévoient des primes de rendement en fonction des résultats obtenus.

7.3 À la suite de processus concurrentiels réalisés en 2004 (que nous n'avons pas audités), un seul fournisseur de services, SNC-Lavalin Operations & Maintenance Inc., a obtenu huit contrats qui couvrent des immeubles de six régions au Canada. Le fournisseur de services sous-traite quant à lui une partie des travaux. La valeur totale approuvée des huit contrats est de 5,9 milliards de dollars sur dix ans, et les dépenses annuelles à ce jour se situent entre 400 et 700 millions de dollars.

7.4 Lorsque ces contrats sont entrés en vigueur en 2005, le Ministère a d'abord imparti les services de gestion de certains de ses propres immeubles. Depuis, d'autres immeubles ont été ajoutés aux contrats, notamment des immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux et des immeubles loués par TPSGC. En 2013-2014, le Ministère avait confié la gestion de plus de 1 000 immeubles dans le cadre de ces contrats d'impartition (voir la pièce 7.1).

7.5 Comme les contrats de gestion d'immeubles de 2005 prendront fin le 31 mars 2015, le Ministère a entrepris un processus d'approvisionnement pour les remplacer. L'étendue des nouveaux

contrats devrait s'élargir afin de couvrir un plus grand nombre d'immeubles et de services. Le Ministère s'attend à ce que la valeur totale des nouveaux contrats soit beaucoup plus élevée, pouvant atteindre plus de deux fois la valeur des contrats de 2005.

Pièce 7.1 En vertu des contrats de 2005, le Ministère a imparti la gestion de plus de 1 000 immeubles

	Nombre d'immeubles	Pourcentage de la superficie totale
Appartenant à TPSGC	253	74 %
Loués par TPSGC	368	12 %
Appartenant à d'autres ministères fédéraux	447	14 %
Total	1 068	100 %

Source : Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les chiffres n'ont pas été audités.

7.6 Plusieurs lois, règlements et politiques gouvernementales encadrant un vaste éventail d'obligations s'appliquent à la gestion des immeubles où travaillent les fonctionnaires. En vertu de la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor, les immeubles doivent être gérés de manière respectueuse de l'environnement et doivent être sécuritaires, sécurisés, fonctionnels et accessibles pour les nombreux fonctionnaires qui y travaillent afin d'offrir des services gouvernementaux au public. De plus, selon les contrats établis en 2005, si le fournisseur de services sous-traite des travaux, le processus utilisé à cette fin doit être équitable, transparent et ouvert aux sous-traitants qualifiés.

7.7 Habituellement, ce sont les administrateurs généraux qui veillent à la conformité de leur ministère aux exigences des lois, règlements et politiques gouvernementales en vigueur. Toutefois, les responsabilités relatives à la gestion d'immeubles sont complexes et varient en fonction de la nature de ces exigences. Elles diffèrent aussi selon que les immeubles gérés appartiennent à TPSGC, sont loués par celui-ci ou appartiennent à d'autres ministères fédéraux. Lorsque Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fournit des services de gestion d'immeubles pour d'autres ministères fédéraux, ceux-ci demeurent responsables du respect des obligations relatives à ces immeubles. TPSGC est toutefois tenu d'aider ces ministères à s'acquitter de leurs responsabilités.

7.8 Lorsque TPSGC impartit les services de gestion d'immeubles, l'intervention d'un tiers accroît la complexité des rôles et des responsabilités. Toutefois, les responsabilités liées au respect des obligations de gestion d'immeubles ne changent pas (elles ne sont pas transférées au fournisseur de services). Le fournisseur de services doit s'acquitter des obligations prévues dans les contrats. Il est important que les travaux soient effectués selon des normes au moins aussi élevées que si ces services n'étaient pas impartis.

7.9 TPSGC est le signataire des contrats d'impartition de 2005 au nom du gouvernement du Canada. Il est le principal point de contact du fournisseur de services pour toutes les activités quotidiennes, y compris l'administration et la surveillance. En vertu des contrats, le Ministère est expressément responsable de la surveillance du fournisseur de services et de la mesure du rendement. Le Ministère doit donc avoir en place les processus nécessaires à cette fin.

7.10 Dans les régions, les responsables de TPSGC doivent assurer la gestion de chaque contrat, y compris la surveillance du fournisseur de services, tandis qu'un groupe de gestion national est chargé d'offrir une coordination centralisée et des directives fonctionnelles.

Objet de l'audit

7.11 Dans le cadre du présent audit, nous avons examiné si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada disposait, lorsqu'il impartissait des services de gestion d'immeubles, de **contrôles** adéquats pour surveiller la conformité du fournisseur de services aux modalités des contrats, ce qui aide TPSGC (et d'autres ministères fédéraux) à s'assurer que les obligations retenues en matière de gestion d'immeubles décrites à la pièce 7.2 sont respectées. Nous avons retenu ces obligations en raison de l'incidence que pourrait avoir leur non-respect sur les fonctionnaires et les membres du public qui se trouvent dans ces immeubles.

7.12 L'audit a porté sur les responsabilités de TPSGC dans le cadre des huit contrats entrés en vigueur en 2005. Nous avons examiné si la conception et la mise en œuvre des contrôles clés utilisés par le Ministère étaient appropriées et permettaient d'obtenir l'assurance raisonnable que le fournisseur de services respectait les modalités des contrats.

Contrôles — Activités conçues pour fournir l'assurance raisonnable que les objectifs, y compris la conformité aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur, seront atteints. Dans le cas présent, les contrôles correspondent aux activités de surveillance et aux mesures incitatives dont se sert le Ministère pour atténuer les risques associés au fait qu'une tierce partie offre des services de gestion d'immeubles en son nom.

Pièce 7.2 Notre audit a porté sur une sélection d'obligations en matière de gestion d'immeubles

Obligation*	Importance
Environnement et santé et sécurité	<p>Assure la conformité aux exigences réglementaires en matière de protection de l'environnement ainsi que de santé et de sécurité dans les immeubles occupés par des fonctionnaires fédéraux. Aux fins de l'audit, cela comprend les secteurs suivants pour lesquels une bonne gestion est nécessaire afin de réduire au minimum les risques importants liés à la santé et à la sécurité des occupants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • matières dangereuses et déchets dangereux; • réservoirs de stockage des combustibles; • amiante; • substances appauvrissant la couche d'ozone; • biphényles polychlorés (BPC); • eau potable; • qualité de l'air intérieur; • protection contre les incendies.
Sécurité des immeubles	<p>Fait en sorte qu'un niveau de sécurité approprié soit mis en place pour assurer en permanence la sécurité des fonctionnaires fédéraux qui occupent les immeubles et celle du public auquel ils offrent des services. Permet également de préserver l'intégrité et la valeur des immeubles et des terrains.</p> <p>Aux fins de l'audit, la sécurité des immeubles comprend les activités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la sécurité de l'immeuble et des terrains; • les services d'agents de sécurité, s'il y a lieu; • les services d'intervention en cas d'atteinte à la sécurité, de vol, de vandalisme ou d'incident critique; • les évaluations des menaces et des risques.
Continuité opérationnelle des immeubles	<p>Fait en sorte que les immeubles soient fonctionnels et ouverts afin de permettre aux fonctionnaires fédéraux qui y travaillent de continuer à offrir des services au public. En cas d'interruption, cela permet d'atténuer les effets sur les fonctionnaires fédéraux et le public auquel ils offrent des services.</p> <p>Il faut, entre autres, planifier la continuité des services essentiels de l'immeuble dans le cas d'une urgence touchant le fonctionnement de celui-ci, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en s'assurant que les plans et les procédures d'intervention en cas d'urgence de l'immeuble fonctionnent et sont à jour; • en rétablissant les services essentiels de l'immeuble après une interruption; • en protégeant les éléments des immeubles lors d'une interruption.
Accessibilité	<p>Fait en sorte que les membres du public et les fonctionnaires fédéraux ayant un handicap puissent facilement accéder aux biens immobiliers du gouvernement fédéral et utiliser ses services, ce qui comprend l'accès aux éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les ascenseurs; • les entrées des immeubles; • les salles de toilette.
Équité en matière de sous-traitance	<p>Les huit contrats d'impartition précisent que si le fournisseur de services sous-traite des travaux, le processus utilisé doit être équitable, transparent et favoriser l'accès de sous-traitants qualifiés. Fait en sorte que le public ait des occasions justes et équitables de faire affaire avec le gouvernement lorsque le Ministère impartit les services de gestion d'immeubles.</p>

*Il n'incombe pas à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'assurer le respect de toutes ces obligations pour tous les immeubles gérés en vertu des contrats d'impartition. Toutefois, le Ministère doit s'assurer que le fournisseur de services respecte les modalités des contrats en vue de répondre à ces obligations.

Sources : *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor, *Code canadien du travail*, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, *Loi sur la gestion des urgences*, normes opérationnelles de sécurité du Conseil du Trésor, *Norme d'accès facile aux biens immobiliers* du Conseil du Trésor, *Politique sur la sécurité du gouvernement* du Conseil du Trésor, les huit contrats utilisés par le Ministère pour l'impartition de services de gestion d'immeubles à partir de 2005.

7.13 L'audit n'avait pas pour but de déterminer si les obligations retenues avaient été respectées, ni d'évaluer les mesures prises par les autres ministères fédéraux afin de surveiller le respect des obligations retenues pour leurs immeubles gérés dans le cadre des contrats. Nous n'avons pas non plus audité les dossiers ni les pratiques du fournisseur de services. Par conséquent, nos conclusions ne visent pas les activités ni les pratiques du fournisseur de services.

7.14 Nous avons évalué les contrôles mis en place par le Ministère pendant la période allant d'avril 2012 à septembre 2013. Pour bien comprendre le contexte des activités actuelles, nous avons également examiné, au besoin, les données et les activités de périodes antérieures.

7.15 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandation

Conception des contrôles

7.16 Lorsqu'il impartit des services de gestion d'immeubles, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est censé se doter de contrôles bien conçus. Collectivement, lorsque mis en place tels qu'ils ont été conçus, les contrôles doivent fournir l'assurance raisonnable que le fournisseur de services respecte les modalités des contrats, ce qui aide TPSGC (et d'autres ministères fédéraux) à s'assurer que les obligations pertinentes relatives aux immeubles sont respectées.

7.17 Afin d'évaluer la conception des contrôles clés du Ministère, nous avons examiné la documentation décrivant la façon dont les contrôles devaient être mis en place. Par exemple, nous avons examiné les contrats, y compris l'énoncé des travaux, ainsi que d'autres documents comme les politiques ministérielles et les procédures opérationnelles, pour déterminer si les contrôles tenaient compte des obligations retenues.

Les contrôles ont été conçus de manière appropriée pour tenir compte des exigences des contrats appuyant les obligations retenues en matière de gestion d'immeubles

7.18 Nous avons constaté que les contrôles que nous avons examinés étaient conçus de manière appropriée afin de fournir au Ministère l'assurance raisonnable que le fournisseur de services respectait les modalités des contrats pour aider à répondre aux obligations retenues.

7.19 Exigences clés — Nous avons constaté que les contrats décrivaient clairement les responsabilités du fournisseur de services liées à la prestation de services de gestion d'immeubles. Un grand nombre de services aident directement TPSGC (et d'autres ministères fédéraux) à s'acquitter des obligations retenues à l'égard des immeubles gérés dans le cadre des contrats. Les contrats décrivent aussi la façon dont le Ministère doit assurer la surveillance du fournisseur de services, mesurer son rendement et l'encourager à respecter les exigences des contrats ou à les surpasser.

Programme de surveillance de la qualité — Examen trimestriel mené par le Ministère sur les pratiques du fournisseur relativement à la prestation de services de gestion d'immeubles. Ces examens comprennent des visites d'immeubles, un examen de la documentation et des entretiens. Ils sont menés sur un échantillon donné d'immeubles dans le but de vérifier si le fournisseur de services respecte les exigences contractuelles, d'évaluer si son système de gestion de la qualité est efficace et de confirmer que les données sur son rendement sont exactes.

Examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement — Inspections d'immeubles et examens approfondis des dossiers, effectués par le Ministère pour vérifier les autoévaluations que fait le fournisseur de services de sa conformité aux lois et aux règlements environnementaux, sur des questions comme les substances appauvrissant la couche d'ozone, les biphényles polychlorés (BPC), les plans d'intervention en cas d'urgence environnementale, les réservoirs de stockage de pétrole et les matières et produits dangereux. Chaque année, le fournisseur de services est censé évaluer et inspecter lui-même le tiers des immeubles qu'il gère. Le Ministère doit revoir son travail et inspecter à nouveau au moins 20 % des immeubles examinés par le fournisseur de services.

Vérifications de l'accessibilité — Inspections des immeubles effectuées par le Ministère pour évaluer la conformité aux normes minimales en matière d'accessibilité établies par le Conseil du Trésor. Ces vérifications devraient porter sur l'état des lieux, la durée de vie économique restante des éléments d'accessibilité et les modifications requises pour combler toute déficience relevée. Elles devraient également examiner la faisabilité des modifications, ainsi que les coûts prévus et les calendriers d'exécution connexes. Selon les procédures du Ministère, chaque immeuble doit faire l'objet d'une vérification de l'accessibilité au moins une fois tous les cinq ans.

7.20 Dans le cadre des contrats, le Ministère a conçu un **Programme de surveillance de la qualité** dans le but précis d'évaluer si le fournisseur de services respectait les exigences contractuelles. Les résultats de ces examens devaient servir, entre autres, à la mesure du rendement du fournisseur de services par le Ministère et à justifier les incitatifs financiers connexes. Nous avons constaté que, pour ce programme, le Ministère avait établi des questions et des procédures types visant à évaluer les activités et les processus du fournisseur de services relativement à une vaste gamme de services, y compris ceux qui appuient toutes les obligations retenues aux fins du présent audit (voir la pièce 7.2). Le Programme de surveillance de la qualité est le principal outil de contrôle du Ministère pour surveiller le travail du fournisseur de services.

7.21 Dans certains cas où les exigences sont très précises, par exemple les obligations en matière d'environnement et d'accessibilité, nous avons constaté que le Ministère disposait de contrôles supplémentaires afin de recueillir de l'information détaillée sur l'état des immeubles gérés en vertu des contrats. Le Ministère s'appuie sur des **examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement** et des **vérifications de l'accessibilité**, ce qui comprend dans les deux cas des visites minutieuses d'immeubles pour évaluer leur conformité à des lois, règlements et normes particuliers.

7.22 Approche structurée et systématique — Nous avons également constaté que, dans l'ensemble, les contrôles étaient conçus pour pouvoir appliquer une approche structurée et systématique et que leur nature et leur portée permettaient d'atteindre les objectifs établis. Une telle approche est importante, car elle favorise la mise en œuvre uniforme et efficiente des contrôles et permet d'en évaluer l'efficacité.

7.23 La conception des contrôles que nous avons examinés prévoit des processus structurés et formels, comportant des étapes distinctes telles que la planification, l'exécution, la présentation de rapports et le suivi des enjeux relevés. Les contrôles reposent également sur

les principes de l'amélioration continue et la collecte d'éléments probants suffisants et appropriés, ainsi que sur des mesures permettant de voir à ce que les personnes effectuant les travaux possèdent les capacités requises.

7.24 Nous avons donc constaté que, pris ensemble, les contrôles conçus par le Ministère constituaient une base appropriée. Mis en œuvre convenablement, ces contrôles devraient fournir au Ministère l'assurance raisonnable que le fournisseur de services s'est conformé aux modalités des contrats, ce qui aide TPSGC (et d'autres ministères fédéraux) à s'assurer que les obligations retenues sont respectées.

Mise en œuvre des contrôles

7.25 TPSGC a mis au point des contrôles appropriés pour surveiller l'impartition de services de gestion d'immeubles. Pour être efficaces, ces contrôles doivent être mis en œuvre tels qu'ils ont été conçus et s'appuyer sur de l'information fiable. L'efficacité des contrôles dépend également des mesures que prend le Ministère pour régler chaque problème soulevé et de l'analyse qu'il effectue des résultats afin de repérer les enjeux systémiques de façon à empêcher que les problèmes se reproduisent.

7.26 Nous avons vérifié si les contrôles procuraient au Ministère l'assurance raisonnable que le fournisseur de services se conformait aux modalités des contrats pour aider à répondre aux obligations retenues. Nous avons examiné les travaux réalisés par le Ministère au cours de l'exercice 2012-2013. Nous avons passé en revue la documentation, effectué un examen détaillé des dossiers, observé des inspections réelles d'immeubles, mené des entretiens, fait une revue structurée des processus et analysé des données.

Des faiblesses dans la mise en œuvre des contrôles du Ministère ont réduit leur efficacité

7.27 Nous avons constaté que les contrôles mis en place par le Ministère aux fins de surveillance ont fourni de l'information utile. Néanmoins, nous avons relevé des déficiences dans la façon dont le Ministère avait appliqué chaque contrôle de surveillance que nous avons examiné (le Programme de surveillance de la qualité, les examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement et les vérifications de l'accessibilité). Nous avons également relevé des enjeux particuliers liés à la surveillance des immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux ou loués par TPSGC, ainsi que des problèmes relatifs aux mesures d'incitation au rendement.

7.28 Application du Programme de surveillance de la qualité —

Nous avons décelé des faiblesses dans la façon dont TPSGC avait mis en œuvre le Programme de surveillance de la qualité pour les immeubles lui appartenant et les immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux. Dans l'ensemble, nous avons relevé un manque d'information à l'appui des décisions importantes et permettant de démontrer l'étendue des travaux effectués. L'assurance que le Ministère pouvait obtenir de ce contrôle pour les deux catégories d'immeubles visées a par conséquent été réduite. Cela s'avère particulièrement important pour respecter les obligations liées à la sécurité des immeubles, à la continuité opérationnelle, à l'équité en matière de sous-traitance et à certains aspects de la santé et de la sécurité, tels que la qualité de l'eau et de l'air, car le Programme de surveillance de la qualité est le principal contrôle utilisé par le Ministère pour surveiller la conformité du fournisseur de services aux exigences contractuelles pertinentes appuyant ces obligations.

7.29 Plus précisément, nous n'avons pas trouvé suffisamment d'éléments probants étayant la sélection des immeubles et des secteurs de conformité à examiner par TPSGC dans le cadre du Programme de surveillance de la qualité – des décisions qui devraient être fondées sur divers facteurs, notamment la taille, l'emplacement, la complexité et les problèmes antérieurs soulevés pour ces immeubles. Nous avons également remarqué que l'information clé sur laquelle devraient reposer ces décisions (comme les registres des immeubles et les résultats des examens de surveillance de la qualité réalisés antérieurement) n'était pas toujours complète. En fait, dans le cas de deux des trois contrats que nous avons examinés en détail, l'élément de conformité qu'est la sécurité physique n'avait pas fait l'objet d'un examen au cours de l'exercice 2012-2013, même si un tel examen était requis en vertu des procédures opérationnelles du Ministère.

7.30 Qui plus est, dans presque tous les dossiers que nous avons examinés, il y avait un manque d'éléments pertinents et suffisants pour indiquer la nature et l'étendue des travaux réalisés et étayer les conclusions des examinateurs. Par exemple, nous avons remarqué les éléments suivants :

- Dans plus de 30 % des dossiers, il n'y avait aucune preuve que les examinateurs du Ministère avaient tenu compte, lors des examens de surveillance de la qualité, des questions antérieures soulevées, alors que les procédures l'exigent.

- Dans 40 % des cas examinés, le Ministère ne pouvait pas démontrer, d'après l'information consignée en dossier, avoir dûment vérifié si le fournisseur de services avait suivi des pratiques équitables lorsqu'il effectuait de la sous-traitance.
- Près de 40 % des dossiers de surveillance de la qualité ne contenaient pas d'éléments indiquant pourquoi des faiblesses possibles n'avaient pas été présentées comme des enjeux devant faire l'objet d'un rapport et d'un suivi auprès du fournisseur de services. Ainsi, un dossier renfermait une étude recommandant le retrait de matériel contenant de l'amiante pour rendre l'immeuble réglementaire, mais il n'y avait aucune explication dans le dossier indiquant pourquoi la question n'avait pas été soulevée dans le rapport final de surveillance de la qualité. Bien qu'à la suite de notre suivi, le Ministère ait fourni de l'information montrant que des mesures correctives avaient été apportées pour remédier au problème de l'amiante, nous n'avons pas pu déterminer si cet enjeu avait été dûment pris en considération dans le cadre du processus d'examen de la qualité.
- Près de la moitié des dossiers de surveillance de la qualité n'indiquaient pas clairement pourquoi certaines faiblesses relevées par le responsable de l'examen de la qualité étaient classées et présentées comme étant des possibilités d'amélioration plutôt que des enjeux plus graves. À titre d'exemple, mentionnons les cas où les tests sur une génératrice d'urgence n'avaient pas été faits selon les normes requises. Les enjeux présentés comme des possibilités d'amélioration ne nécessitent pas de suivi en bonne et due forme par le Ministère et ont moins d'incidence sur les évaluations du rendement du fournisseur de services.

7.31 Malgré ces faiblesses dans l'application des examens de la surveillance de la qualité, nous avons constaté que le Ministère avait cerné d'importants enjeux grâce à son Programme de surveillance de la qualité, ce qui constitue une première étape dans la prise de mesures correctives et favorise une amélioration continue. Nous avons analysé tous les enjeux que le Ministère avait soulevés dans le cadre de son Programme de surveillance de la qualité durant l'exercice 2012-2013, pour les trois gros contrats que nous avons examinés en détail. Dans environ 40 % de ses examens, le Ministère a cerné des enjeux, y compris des possibilités d'amélioration. Près des deux tiers de ces enjeux étaient liés à la santé et à la sécurité, par exemple des améliorations aux plans d'évacuation et de sécurité et aux mesures de protection contre les incendies. Dans les dossiers que nous avons examinés en détail et qui

renfermaient des enjeux soulevés par le Ministère dans le cadre du Programme de surveillance de la qualité, nous avons constaté, à quelques exceptions près, que le Ministère avait pris des mesures appropriées pour s'assurer que le fournisseur de services avait corrigé les faiblesses relevées.

7.32 Toutefois, nous avons également constaté que le Ministère n'effectuait que des analyses limitées des résultats de son Programme d'assurance de la qualité pour déceler les tendances et les enjeux systémiques. Or, ces analyses pourraient donner de l'information pertinente permettant d'axer les travaux sur les secteurs présentant les risques les plus élevés.

7.33 Réalisation d'examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement — Nous avons relevé divers problèmes relatifs à la documentation, à la production de rapports et au suivi des enjeux soulevés dans le cadre des examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement. Ces problèmes ont une incidence sur la capacité de TPSGC de surveiller la conformité aux lois et règlements environnementaux dans le cas des immeubles lui appartenant et de ceux appartenant à d'autres ministères fédéraux qui sont gérés dans le cadre des contrats d'impartition.

7.34 Les exigences relatives au nombre d'immeubles soumis à un examen au cours de l'exercice 2012-2013 ont été satisfaites, et ce, pour les huit contrats. Cependant, dans le cas des trois contrats que nous avons examinés en détail, nous avons trouvé peu d'éléments probants appuyant le choix du Ministère quant à ses visites sur place. Ce dernier recueille les résultats de ses examens par région et les compile à l'échelle nationale pour produire des rapports sur l'état de la conformité aux lois et règlements environnementaux et procéder au suivi et à l'évaluation du rendement. Nous avons relevé un manque d'uniformité dans les résultats des rapports pour certaines régions, ce qui met en question l'exactitude de l'analyse du Ministère. Nous avons remarqué par exemple que de nombreux enjeux avaient été combinés et signalés comme étant un seul enjeu. De plus, des enjeux recensés n'avaient pas été signalés dans l'information sommaire figurant dans les rapports.

7.35 Nous avons analysé les enjeux soulevés par le Ministère dans le cadre des examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement qu'il a réalisés durant l'exercice 2012-2013. Dans environ 40 % de ces examens, des enjeux ont été soulevés, et au moins un quart de ces enjeux étaient plus qu'une simple lacune dans la documentation; il s'agissait par exemple de l'entreposage inadéquat de matières dangereuses. Par ailleurs, nous avons remarqué que

pour trois des huit contrats, le Ministère n'avait pas communiqué au fournisseur de services les résultats des examens réalisés en 2012-2013. Le Ministère n'avait pas non plus terminé le rapport national final sur les résultats de ses évaluations de la conformité en matière d'environnement.

7.36 Réalisation des vérifications de l'accessibilité — Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas continué ses travaux de vérification de l'accessibilité des immeubles loués et des immeubles lui appartenant qui sont gérés en vertu des contrats d'impartition. De 2005 à 2009, le Ministère a mené des vérifications de l'accessibilité de tous les immeubles qu'il louait ou qu'il possédait, y compris ceux pour lesquels il avait imparti les services de gestion d'immeubles (environ le quart des immeubles évalués durant cette période). Les résultats indiquaient alors un degré élevé de conformité aux normes d'accessibilité. Selon les procédures du Ministère, chaque immeuble doit être soumis à une vérification de l'accessibilité au moins tous les cinq ans. Nous avons toutefois constaté que le Ministère affichait du retard au chapitre de la vérification de l'accessibilité pour un peu plus du tiers des immeubles loués ou lui appartenant qui sont gérés en vertu des contrats d'impartition. Or, de l'équipement ou des accessoires fixes requis pour respecter les normes minimales d'accessibilité pourraient avoir été modifiés pendant les projets d'entretien ou de rénovation. Tant qu'un immeuble n'est pas soumis à une vérification détaillée, sa situation en ce qui concerne l'accessibilité peut demeurer inconnue.

7.37 À la lumière de notre examen des dossiers, nous avons constaté que, lorsque des vérifications de l'accessibilité avaient été effectuées au cours de l'exercice 2012-2013, les travaux avaient été réalisés convenablement et le Ministère avait pris des mesures appropriées pour corriger les déficiences recensées. Nous avons analysé les enjeux soulevés lors de ces évaluations. Nous avons constaté que, même si toutes les évaluations avaient cerné des déficiences, dans l'ensemble elles ont permis de constater qu'il y avait un degré élevé de respect à l'égard des normes d'accessibilité. Parmi les déficiences recensées, mentionnons le déplacement d'aides à l'accessibilité dans les toilettes et l'installation de poignées de porte conçues spécialement pour assurer l'accessibilité.

7.38 Immeubles d'autres ministères fédéraux — Pour ce qui est des immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux (14 % de la superficie gérée en vertu des contrats), il incombe à TPSGC de s'assurer que le fournisseur de services se conforme aux modalités des contrats (y compris les travaux effectués qui aident les autres ministères fédéraux à s'assurer que les obligations pertinentes sont

respectées pour leurs immeubles) et de mesurer le rendement du fournisseur de services. Pour ce faire, le principal contrôle utilisé par TPSGC est le Programme de surveillance de la qualité. De plus, les contrats d'impartition prévoient expressément que TPSGC utilise les résultats des examens de diligence raisonnable en matière d'environnement pour évaluer le rendement du fournisseur de services.

7.39 Nous avons constaté que TPSGC avait réalisé beaucoup moins d'examens de surveillance de la qualité pour les immeubles d'autres ministères fédéraux que pour ses propres immeubles. En outre, le Ministère n'a pas mené d'examen de la diligence raisonnable en matière d'environnement pour certains immeubles d'autres ministères fédéraux (environ 90 immeubles, ou 6 % de la superficie totale gérée en vertu des contrats).

7.40 Selon les représentants de TPSGC, l'étendue de la surveillance des immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux était fondée sur le risque, et la plupart des immeubles qui n'avaient pas été examinés étaient petits, se trouvaient dans des endroits éloignés ou étaient situés là où peu de fonctionnaires travaillaient. Toutefois, TPSGC ne nous a pas fourni d'éléments probants indiquant que des évaluations appropriées des risques avaient été menées pour appuyer l'étendue de la surveillance des immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux. Par ailleurs, TPSGC ne pouvait pas démontrer que les travaux du fournisseur de services avaient été considérablement modifiés pour les immeubles d'autres ministères fédéraux, ni l'incidence de tels changements, le cas échéant, sur les décisions concernant l'étendue des travaux de surveillance effectués par le Ministère.

7.41 Nous avons constaté que lorsque des immeubles d'autres ministères fédéraux avaient été ajoutés aux contrats d'impartition, ces contrats n'avaient pas été modifiés afin de définir les responsabilités des diverses parties. Par exemple, outre l'ajout de ces immeubles aux listes des immeubles gérés dans le cadre des contrats, peu de changements ont été apportés à l'étendue des travaux à effectuer par le fournisseur de services. En vertu des contrats, celui-ci a généralement la même responsabilité contractuelle pour les immeubles d'autres ministères fédéraux que pour les immeubles appartenant à TPSGC, c'est-à-dire le fonctionnement et l'entretien quotidiens des immeubles. De plus, aucun changement n'a été apporté aux responsabilités du Ministère en matière de surveillance définies dans les contrats.

7.42 Nous avons également étudié les accords conclus entre TPSGC et ces autres ministères afin de mieux comprendre les attentes liées aux travaux effectués par le fournisseur de services et à la surveillance de

ces travaux par TPSGC. Nous avons constaté que de nombreux accords sur les niveaux de service n'étaient pas à jour ou qu'ils ne traitaient pas suffisamment de ces questions.

7.43 Ces faiblesses pourraient réduire l'efficacité des activités du Ministère visant à surveiller la conformité du fournisseur de services aux modalités des contrats pour les immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux. Il est essentiel de définir clairement les rôles et les responsabilités de toutes les parties et de réaliser des évaluations appropriées des risques pour déterminer l'étendue de la surveillance requise, afin de réduire au minimum le risque que des activités importantes de gestion d'immeubles soient négligées.

7.44 Immeubles loués par TPSGC — En ce qui concerne les immeubles loués (12 % de la superficie gérée en vertu des contrats), le fournisseur de services assure des services de gestion des baux. Ces services comprennent notamment la surveillance de la conformité du bailleur aux dispositions du bail. Selon les dispositions du bail, le bailleur doit se conformer à l'ensemble des lois, des règlements et des normes en vigueur, y compris les exigences particulières en matière d'accessibilité, de santé et de sécurité, et d'environnement.

7.45 Le Ministère est censé s'être doté d'un mécanisme pour s'assurer que le fournisseur de services respecte les exigences des contrats. Lorsque des immeubles loués ont été ajoutés aux contrats à partir de 2009, le Ministère prévoyait surveiller la conformité aux exigences des contrats au moyen du Programme de surveillance de la qualité. Cette surveillance est importante non seulement pour mesurer le rendement du fournisseur de services, mais aussi pour fournir au Ministère de l'information importante lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités relatives à l'utilisation de ces immeubles par des fonctionnaires.

7.46 Nous avons toutefois constaté que TPSGC n'avait pas mis en œuvre le Programme de surveillance de la qualité de façon uniforme. Le Ministère n'avait pas encore appliqué le Programme aux immeubles loués gérés dans le cadre de deux des contrats. Ces deux contrats représentent plus de 60 % de l'ensemble du parc immobilier loué qui est géré en vertu des contrats, ou plus de 230 immeubles (8 % de la superficie totale gérée en vertu des contrats). Nous avons également constaté que, lorsque des services d'administration des baux avaient été ajoutés aux contrats, le Ministère n'avait pas établi pas de nouvelles mesures pour évaluer le rendement du fournisseur de services pour ce type d'immeuble, contrairement aux dispositions de ces contrats.

7.47 Dans le cas des immeubles loués pour lesquels le Programme de surveillance de la qualité n'avait pas été mis en œuvre, le Ministère ne pouvait donc pas évaluer convenablement la mesure dans laquelle le fournisseur de services respectait ses obligations contractuelles. Les représentants du Ministère nous ont indiqué qu'ils n'effectuaient pas d'examen de la diligence raisonnable en matière d'environnement dans les immeubles loués parce que les règlements environnementaux visent en général le propriétaire de l'immeuble plutôt que le Ministère. Pour ce qui est des vérifications de l'accessibilité, nous avons constaté qu'elles avaient été effectuées pour les immeubles loués, et ce pour tous les contrats. Les représentants du Ministère ont aussi indiqué que leur programme général de surveillance des baux leur fournissait l'assurance nécessaire que le fournisseur de services s'était acquitté convenablement de ses responsabilités. Nous avons examiné la partie pertinente de ce programme, mais nous avons constaté qu'il n'avait pas été appliqué, pour tous les contrats d'impartition visant des immeubles loués, de façon à permettre une évaluation de la qualité des travaux du fournisseur de services.

7.48 Mesures d'incitation au rendement — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada verse des incitatifs financiers pour encourager le fournisseur de services à respecter ses obligations contractuelles ou à les surpasser, notamment en aidant TPSGC (et d'autres ministères fédéraux) à s'acquitter des obligations retenues aux fins du présent audit. Les contrats d'impartition prévoient deux types de mesures d'incitation au rendement : les primes de rendement et le Programme d'encouragement pour l'entrepreneur. Le Ministère verse chaque année entre 1,1 million de dollars et 2,2 millions de dollars environ au titre de ces mesures (voir la pièce 7.3).

7.49 Nous avons constaté que le Ministère ne disposait pas d'information complète et fiable pour évaluer le rendement du fournisseur de services, paramètre sur lequel est fondé le paiement des primes de rendement, et que les cibles de rendement établies et mesurées dans le cadre du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur ne respectaient pas l'objectif du Programme.

7.50 Étant donné que les résultats du Programme de surveillance de la qualité du Ministère et des examens de diligence raisonnable en matière d'environnement constituent une des sources d'information utilisées pour mesurer le rendement du fournisseur de services, les faiblesses dans la mise en œuvre de ces contrôles affectent l'intégrité du processus d'évaluation du rendement. Nous avons aussi relevé d'autres cas où le Ministère ne disposait pas d'information fiable et complète sur le rendement du fournisseur de services.

Pièce 7.3 Le Ministère utilise deux types de mesures d'incitation au rendement pour encourager le fournisseur de services à respecter ses obligations contractuelles ou à les surpasser

Mesure d'incitation au rendement	Objectif	Montant annuel approximatif versé
Primes de rendement	<p>Incitatif financier utilisé pour encourager le fournisseur de services à atteindre les résultats stipulés dans les contrats. Les primes sont payées seulement si le rendement est acceptable. Le rendement du fournisseur de services est évalué et mesuré chaque année en regard d'une série d'indicateurs de rendement préétablis.</p> <p>Les résultats du Programme de surveillance de la qualité du Ministère et des examens de diligence raisonnable en matière d'environnement sont une des sources d'information utilisées pour mesurer le rendement du fournisseur de services, déterminer son admissibilité aux primes et établir les montants à payer.</p>	De 0,7 million à 1,4 million de dollars
Programme d'encouragement pour l'entrepreneur	<p>Incitatif financier utilisé pour encourager le fournisseur de services à obtenir des résultats exceptionnels en vue de concrétiser les priorités du gouvernement et du Ministère, et ainsi surpasser les exigences en matière de rendement habituelles stipulées dans les contrats. Il a pour but de reconnaître et de récompenser l'ingéniosité et le sens de l'innovation hors du commun. Les cibles pour avoir droit à ces paiements sont fixées annuellement par le Ministère.</p> <p>Pour être admissible, le fournisseur de services doit d'abord avoir obtenu la totalité des primes de rendement en satisfaisant aux indicateurs préalables de rendement.</p>	De 0,4 million à 0,8 million de dollars

Source : Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les chiffres n'ont pas été audités.

7.51 Dans certains cas, le Ministère n'avait pas validé les autoévaluations de rendement soumises par le fournisseur de services. Qui plus est, il n'avait pas utilisé les résultats de ses examens de surveillance de la qualité des immeubles loués, le cas échéant, pour mesurer le rendement du fournisseur de services. En outre, nous avons remarqué que, pour cinq des huit contrats, le Ministère n'avait pas utilisé les résultats des examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement pour évaluer le rendement du fournisseur de services au cours de l'exercice 2012-2013. Compte tenu du nombre d'enjeux soulevés par le Ministère dans certains de ces examens, les résultats auraient pu influencer sur les montants des mesures d'incitation au rendement.

7.52 Nous avons également constaté que les cibles établies par le Ministère dans le cadre du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur ne correspondaient pas à l'objectif du Programme. Ces cibles n'exigeaient pas un rendement surpassant les exigences attendues en vertu des contrats, et leur atteinte ne se traduisait pas par un avantage vérifiable pour l'État, comme l'exigent les contrats. Par exemple, la plupart des cibles établies pour tous les contrats à l'égard des exercices 2011-2012 à 2013-2014 favorisaient tout simplement

des prévisions financières exactes et établies en temps opportun ainsi que l'achèvement des projets dans les délais fixés. Nous avons également remarqué que les cibles du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur étaient parfois semblables à certains des indicateurs utilisés pour déterminer les primes de rendement.

7.53 En 2005, une fois les contrats attribués, le Ministère comptait établir une structure nationale de gouvernance pour appuyer l'administration du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur et l'attribution des primes, et ce notamment en vue d'assurer une uniformité entre les régions. En dépit de cette intention, nous avons constaté qu'à part l'établissement des cibles de rendement, le personnel du Ministère en région a mis en œuvre le Programme d'encouragement pour l'entrepreneur sans qu'il y ait beaucoup de surveillance à l'échelle nationale. Par ailleurs, nous avons observé quelques failles dans la mesure du rendement qui servait de fondement aux incitatifs financiers. À titre d'exemple, mentionnons une définition vague des cibles et de leur mode d'évaluation ainsi qu'un montant d'incitatif, dans le cas d'un contrat en particulier, qui avait été payé par le Ministère sans que celui-ci ait mesuré le rendement du fournisseur de services.

7.54 Résumé des principales constatations — La nature et l'étendue des enjeux décelés par le Ministère dans le cadre de ses travaux de surveillance soulignent l'importance de mettre rigoureusement en œuvre les contrôles et de surveiller le fournisseur de services pour s'assurer de détecter les enjeux et de les régler de façon appropriée. Nous avons relevé des faiblesses dans la mise en œuvre des contrôles qui réduisaient l'efficacité du Ministère pour ce qui est de surveiller la conformité du fournisseur de services aux exigences contractuelles, qui aide le Ministère (et d'autres ministères fédéraux) à s'assurer que toutes les obligations pertinentes sont respectées.

- En ce qui concerne les immeubles appartenant à TPSGC, nous avons décelé des déficiences dans la mise en œuvre des trois contrôles de surveillance examinés. Parmi ces déficiences, mentionnons des lacunes dans le suivi d'enjeux relevés ou possibles et dans l'analyse des enjeux systémiques, ainsi qu'un manque d'information à l'appui d'importants volets du travail de surveillance du Ministère.
- Pour ce qui est des immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux, nous avons relevé des faiblesses dans l'exécution du Programme de surveillance de la qualité et des examens de diligence raisonnable en matière d'environnement. En outre, le Ministère n'avait pas modifié l'application des contrôles

(y compris les contrats d'impartition et les autres accords connexes) pour y refléter les rôles et les responsabilités appropriés lorsque ce type d'immeuble avait été ajouté aux contrats.

- En ce qui a trait aux immeubles loués par TPSGC, nous avons constaté que le principal contrôle, à savoir le Programme de surveillance de la qualité, n'avait pas encore été mis en œuvre pour environ 60 % des baux, qui représentent 8 % de la superficie totale gérée en vertu des contrats.

7.55 Nous avons également constaté que le Ministère ne disposait pas d'information complète et fiable lui permettant d'évaluer le rendement du fournisseur de services, paramètre sur lequel est fondé le paiement des incitatifs financiers, et que les cibles de rendement établies et mesurées dans le cadre du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur ne respectaient pas l'objectif du Programme.

7.56 Recommandation — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait mettre en œuvre ses contrôles avec rigueur. Il devrait :

- définir clairement les rôles et responsabilités de tous les intervenants, y compris les siens et ceux des autres ministères fédéraux, relativement à la surveillance du rendement du fournisseur de services et à la vérification du respect des obligations retenues, et consigner cette information en dossier;
- déterminer quels contrôles de surveillance doivent être appliqués pour chaque catégorie d'immeubles gérés en vertu des contrats et consigner cette information en dossier;
- appliquer rigoureusement et de façon uniforme les contrôles pertinents, en réponse aux faiblesses dans la mise en œuvre indiquées dans le présent rapport;
- examiner la nécessité de renforcer la fonction de surveillance afin qu'elle favorise une compréhension et une mise en œuvre uniformes des contrôles;
- renforcer ses processus de validation de la fiabilité et de l'intégralité de l'information utilisée pour mesurer le rendement du fournisseur de services et pour calculer le montant des incitatifs financiers;
- revoir l'objectif du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur ou s'assurer que sa mise en œuvre correspond à ses objectifs.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, au moyen des deux générations des contrats d'autres formes de prestation de services, a été en mesure d'économiser 450 millions de dollars. En tirant profit de l'efficacité et de la flexibilité offertes par le secteur privé, le Ministère a été en mesure d'éviter la concurrence avec le secteur privé et de mieux répondre aux besoins des programmes du gouvernement du Canada. Par conséquent, il est maintenant considéré comme un chef de file dans l'industrie immobilière. De plus, en profitant de l'habileté du secteur privé, le Ministère stimule l'économie en donnant aux fournisseurs de services une flexibilité pour faire de la sous-traitance avec plus de 6 500 petites et moyennes entreprises à l'échelle du pays.

Le Ministère a déjà commencé à intégrer les mesures suivantes à la prochaine génération de contrats et au cadre connexe :

- améliorer la façon dont les contrôles sont mis en œuvre pour assurer l'uniformité et la conformité aux modalités des contrats;
- continuer d'utiliser ces contrôles et les améliorer, le cas échéant, tout en reconnaissant l'importance de l'optimisation des ressources dans le cadre de la gestion de ces contrats complexes;
- continuer de mieux définir les rôles et responsabilités des intervenants dans la surveillance du rendement du fournisseur de services;
- veiller à ce que les contrôles s'appliquent à chaque type d'immeuble géré en vertu des contrats et à ce que les décisions clés concernant la responsabilité d'autres ministères gardiens, lorsque les fournisseurs de services sont choisis pour l'exécution des travaux conformément aux modalités des contrats, soient consignées;
- appliquer le Programme d'encouragement pour l'entrepreneur modifié qui est maintenant un programme discrétionnaire examiné annuellement et assujéti à l'atteinte des indicateurs de rendement clés pour cet exercice financier.

À la suite des vérifications antérieures et des leçons apprises, toutes les composantes des fonctions de surveillance des contrats d'autres formes de prestation de services font actuellement l'objet d'un examen en prévision de l'élaboration d'un nouveau régime. Le nouveau régime de surveillance est fondé sur un modèle reconnu par l'industrie et il assurera la mise en œuvre d'une approche efficace, intégrée et exhaustive pour les prochains contrats de biens immobiliers. La mise en œuvre de ce nouveau régime de surveillance améliorera la façon

dont les contrats sont gérés et surveillés, et font l'objet de rapports. Ces changements seront appliqués à la prochaine génération de contrats qui seront en place en 2015.

Conclusion

7.57 Nous avons conclu que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada disposait, lorsqu'il impartissait des services de gestion d'immeubles, de contrôles bien conçus. Toutefois, des faiblesses dans la mise en œuvre ont réduit l'efficacité des contrôles examinés visant à surveiller la conformité du fournisseur de services aux modalités des contrats, qui aide TPSGC (et d'autres ministères fédéraux) à s'assurer que les obligations pertinentes sont respectées.

7.58 Nous avons constaté que les contrôles conçus par le Ministère dans le cadre de l'impartition des services de gestion d'immeubles constituaient, collectivement, une bonne base. Toutefois, nous avons constaté qu'il y avait des déficiences dans la façon dont le Ministère mettait en œuvre chacun des contrôles de surveillance que nous avons examinés, ce qui a réduit le niveau d'assurance que le Ministère pouvait obtenir à l'égard de la conformité du fournisseur de services aux modalités des contrats. Nous avons aussi constaté que le Ministère ne s'était pas suffisamment attardé à la mise en œuvre des contrôles lorsque des immeubles loués par TPSGC et des immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux ont été ajoutés aux contrats d'impartition. De plus, nous avons relevé des problèmes liés aux mesures d'incitation au rendement, découlant de faiblesses dans l'évaluation du rendement du fournisseur de services et le respect de l'objectif du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur. Étant donné que le Ministère se prépare à établir de nouveaux contrats d'une valeur encore plus élevée pour l'impartition des services de gestion d'immeubles en 2015, il est d'autant plus important d'appliquer les contrôles avec rigueur.

À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général du Canada avait comme responsabilité d'effectuer un examen indépendant des principaux contrôles utilisés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada lors de l'impartition de services de gestion d'immeubles, afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans le chapitre sont fondées sur des faits.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (le Ministère ou TPSGC) disposait, lorsqu'il impartissait des services de gestion d'immeubles, de contrôles adéquats pour assurer le respect des obligations retenues, à savoir :

- l'environnement et la santé et la sécurité;
- la sécurité des immeubles;
- la continuité opérationnelle des immeubles;
- l'accessibilité;
- l'équité en matière de sous-traitance.

Plus précisément, nous avons examiné les contrôles mis en place par le Ministère pour surveiller la conformité du fournisseur de services aux modalités des contrats, qui aide TPSGC (et d'autres ministères fédéraux) à s'assurer que les obligations pertinentes sont respectées. Nous avons retenu ces obligations en raison de l'incidence que pourrait avoir leur non-respect sur les fonctionnaires et les membres du public qui se trouvent dans ces immeubles.

L'audit n'avait pas pour but de déterminer directement si les obligations retenues avaient été respectées, ni d'évaluer les mesures prises par les autres ministères fédéraux pour surveiller le respect des obligations retenues pour leurs immeubles gérés dans le cadre des contrats de 2005. Nous n'avons pas audité le processus d'attribution des contrats d'impartition de 2005. Nous n'avons pas non plus audité les dossiers ni les pratiques du fournisseur de services. Par conséquent, nos conclusions ne portent sur aucune des pratiques mises en œuvre par le fournisseur de services.

Étendue et méthode

Nous avons examiné la nature et l'étendue des contrôles du Ministère afin d'en évaluer la conception. Nous avons ensuite testé leur fonctionnement réel en vérifiant, entre autres, si des mesures de suivi adéquates avaient été prises pour régler les enjeux recensés. Nous avons évalué la capacité des contrôles, pris ensemble, de fournir l'information dont le Ministère avait besoin pour évaluer si le fournisseur de services respectait les modalités des contrats à l'appui des obligations retenues. En particulier, nous avons examiné la conception et la mise en œuvre des contrôles suivants utilisés par le Ministère :

- les contrats d'impartition — outil de reddition de comptes par lequel le Ministère confie au fournisseur de services la responsabilité de fournir des services de gestion d'immeubles en son nom;
- le Programme de surveillance de la qualité — examens des processus de gestion d'immeubles du fournisseur de services, pour s'assurer que ce dernier satisfait aux exigences des contrats et que ses données sur le rendement sont exactes;
- les examens de diligence raisonnable en matière d'environnement — évaluations des immeubles visant à déterminer la conformité aux divers règlements environnementaux;
- les vérifications de l'accessibilité — évaluations de la conformité des immeubles aux normes minimales en matière d'accessibilité établies par le Conseil du Trésor;
- les mesures d'incitation au rendement — incitatifs financiers fondés sur le rendement du fournisseur de services à l'égard des attentes établies, qui visent également à encourager le fournisseur de services à exceller dans des secteurs clés et à dépasser les niveaux de référence en matière de rendement définis dans les contrats.

Pour évaluer la conception des contrôles, nous avons examiné leur nature et leur étendue en analysant la documentation existante (p. ex. contrats, procédures opérationnelles et outils de travail) qui décrivait les méthodes utilisées et les modalités de mise en place des contrôles. Nous avons également eu des entretiens avec des représentants de l'entité pour obtenir la confirmation de notre compréhension.

Nous avons évalué la mise en œuvre des contrôles utilisés aux fins de surveillance en testant leur fonctionnement réel, notamment en déterminant s'ils reposaient sur de l'information fiable et si des mesures de suivi appropriées avaient été prises pour corriger les enjeux recensés, y compris les problèmes systémiques. Notre examen comportait à la fois des analyses documentaires, des revues structurées, des examens détaillés de dossiers, des analyses de données, l'observation d'examens réels en cours d'exécution et des entretiens avec le personnel ministériel, à l'échelle du pays et dans les régions. Dans certains cas, les tests détaillés visant la mise en œuvre des contrôles se sont limités à trois contrats, à savoir le périmètre d'Ottawa, le centre-ville d'Ottawa et l'Ontario. Ces contrats ont été retenus parce qu'ils figuraient parmi les plus gros et qu'ils comprenaient des immeubles de tous les types, c'est-à-dire des immeubles loués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et des immeubles appartenant à ce dernier ou à d'autres ministères fédéraux.

Le tableau ci-dessous résume la stratégie d'audit utilisée pour tester la mise en œuvre de chaque contrôle :

Contrôle	Stratégie d'audit particulière utilisée pour tester la mise en œuvre du contrôle
Contrats	Nous avons examiné les huit contrats pour déterminer s'ils tenaient compte des obligations retenues et pour vérifier qu'ils avaient été signés (c.-à-d. exécutés).
Programme de surveillance de la qualité	<p>Pour tous les contrats, nous avons examiné :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la méthode de sélection des immeubles et des éléments de conformité, y compris la documentation à l'appui; • l'étendue des examens effectués depuis l'établissement des contrats. <p>Pour les trois contrats sélectionnés (couvrant l'Ontario, le centre-ville d'Ottawa et le périmètre d'Ottawa), nous avons effectué :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un examen détaillé d'un échantillon de dossiers pour 22 des 38 examens menés relativement à ces contrats pendant l'exercice 2012-2013*. Nous avons utilisé une méthode d'échantillonnage discrétionnaire dans la sélection des examens constituant l'échantillon, qui ont été choisis aléatoirement et selon leur importance relative. Le test de l'examen des dossiers comprenait : <ul style="list-style-type: none"> • l'examen de toute la documentation portant sur la planification, l'exécution des examens et les rapports; • l'examen des éléments confirmant que Ministère a communiqué au fournisseur de services tous les enjeux relevés dans les examens et qu'il a surveillé les plans d'action établis par le fournisseur de services; • une analyse de la nature et de l'étendue de tous les enjeux cernés par le Ministère au cours de l'exercice 2012-2013. <p>Nous avons complété notre examen des dossiers par l'observation de deux examens de la qualité en août 2013, un dans le centre-ville d'Ottawa et l'autre dans le périmètre d'Ottawa, ainsi que par la tenue d'une revue structurée des processus utilisés pour effectuer les examens avec le personnel de surveillance de la qualité pour le contrat de l'Ontario.</p> <p>*Le Programme de surveillance de la qualité pour les immeubles loués n'a pas été mis en œuvre par TPSGC dans ces régions. Notre examen des dossiers a donc visé les immeubles appartenant à TPSGC et les immeubles appartenant à d'autres ministères fédéraux.</p>
Examens de la diligence raisonnable en matière d'environnement	<p>Pour tous les contrats, nous avons examiné :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'étendue des examens effectués pour l'exercice 2012-2013; • les rapports sommaires des résultats pour 2012-2013, ainsi que les rapports sommaires nationaux pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013; • les mesures prises par TPSGC pour donner suite aux enjeux qu'il avait recensés dans ses examens de 2012-2013 pour les immeubles lui appartenant et qui étaient gérés dans le cadre des contrats; • la nature et l'étendue des cas de non-conformité recensés par TPSGC en 2012-2013 pour les immeubles lui appartenant et qui étaient gérés dans le cadre des contrats. <p>Pour les trois contrats retenus, nous avons examiné les travaux relatifs à la planification, à l'exécution des examens et aux rapports entrepris en 2012-2013 par le Ministère, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • tous les examens des dossiers effectués par le Ministère quant aux autoévaluations du fournisseur de services; • la méthode de sélection des immeubles pour l'examen sur les lieux par le Ministère, y compris la documentation étayant ces décisions; • les huit visites sur les lieux effectuées par le Ministère en 2012-2013.

Contrôle	Stratégie d'audit particulière utilisée pour tester la mise en œuvre du contrôle (suite)
Vérifications de l'accessibilité	<p>Pour tous les contrats, nous avons examiné la planification, l'exécution et les rapports présentés relativement aux vérifications entreprises par le Ministère au cours de l'exercice 2012-2013, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un examen détaillé des dossiers des huit vérifications de l'accessibilité; • un test des mesures prises par le Ministère pour donner suite à tous les enjeux qu'il avait recensés. <p>Nous avons étudié les dates les plus récentes des vérifications de l'accessibilité pour tous les immeubles appartenant au Ministère ou loués par celui-ci qui sont gérés dans le cadre des contrats afin de déterminer si ces vérifications étaient à jour en septembre 2013.</p> <p>Nous avons également examiné les méthodes et les résultats du rapport national de 2010 sur les vérifications de l'accessibilité réalisées par le Ministère de 2005 à 2009 concernant tous ses immeubles (immeubles loués et appartenant au Ministère).</p>
Mesures d'incitation au rendement	<p>Nous avons testé trois indicateurs de rendement importants : gérance environnementale, gestion de la qualité des services de gestion d'immeubles, et gestion de la qualité des services de réalisation de projets.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nous avons choisi ces indicateurs en fonction de leur importance relative en ce qui concerne à la fois leur lien avec les obligations retenues dans l'étendue de l'audit et leur valeur dans le calcul du montant des primes de rendement. • Pour chacun des indicateurs, nous avons testé les éléments suivants des trois contrats retenus pour l'exercice 2012-2013 : <ul style="list-style-type: none"> • l'établissement des niveaux de référence en matière de rendement; • les processus de collecte et de validation des données; • la détermination et le calcul de la prime de rendement (le calcul des résultats en matière de rendement a également été testé pour l'exercice 2011-2012); • les processus de paiement (pour 2011-2012, car les processus n'avaient pas été achevés pour 2012-2013 au moment où nous avons réalisé nos travaux). • En plus de ces travaux, nous avons examiné les cas de non-conformité exclus du calcul du rendement, pour tous les contrats, en 2011-2012 et en 2012-2013. <p>Nous avons également examiné le Programme d'encouragement pour l'entrepreneur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nous avons examiné une sélection de cibles et leur correspondance avec les priorités du Ministère, pour tous les contrats sur trois exercices : 2011-2012, 2012-2013 et 2013-2014. • Pour les trois contrats retenus pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013, nous avons aussi analysé : <ul style="list-style-type: none"> • l'information appuyant l'établissement des cibles; • les méthodes utilisées pour calculer et déterminer les primes, et le processus de paiement.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada disposait, lors de l'impartition des services de gestion d'immeubles, de contrôles adéquats pour assurer le respect des obligations retenues, nous avons utilisé les critères suivants :	
Le Ministère a conçu des contrôles appropriés pour assurer le respect des engagements et des obligations retenus, lorsqu'il impartissait des services de gestion d'immeubles.	Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des biens immobiliers</i> Conseil du Trésor, <i>Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis</i>
Le Ministère a mis en place des contrôles appropriés pour assurer le respect des engagements et des obligations retenus, lorsqu'il impartissait des services de gestion d'immeubles.	Committee of Sponsoring Organizations de la Treadway Commission

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a évalué les pratiques en place pendant la période allant d'avril 2012 à septembre 2013. Cette période a été retenue afin d'inclure le dernier exercice financier complet et les activités et les travaux menés jusqu'à la fin de la période d'examen de l'audit. Afin de bien comprendre le contexte et les activités qui sous-tendent le fonctionnement actuel, nous avons également examiné et pris en considération des documents et des renseignements antérieurs à cette période. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 31 janvier 2014.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Sylvain Ricard

Directrice principale : Lucie Cardinal

Première directrice : Jennifer McLeod

Alina Dan

Glenn Doucette

Sophia Khan

TinaLise LeGresley

Kristian Morin-Ricard

Esther Oommen

David Willey

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

La recommandation formulée au chapitre 7 est présentée ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>Mise en œuvre des contrôles</p> <p>7.56 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait mettre en œuvre ses contrôles avec rigueur. Il devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir clairement les rôles et responsabilités de tous les intervenants, y compris les siens et ceux des autres ministères fédéraux, relativement à la surveillance du rendement du fournisseur de services et à la vérification du respect des obligations retenues, et consigner cette information en dossier; • déterminer quels contrôles de surveillance doivent être appliqués pour chaque catégorie d'immeubles gérés en vertu des contrats et consigner cette information en dossier; • appliquer rigoureusement et de façon uniforme les contrôles pertinents, en réponse aux faiblesses dans la mise en œuvre indiquées dans le présent rapport; • examiner la nécessité de renforcer la fonction de surveillance afin qu'elle favorise une compréhension et une mise en œuvre uniformes des contrôles; 	<p>Recommandation acceptée. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, au moyen des deux générations des contrats d'autres formes de prestation de services, a été en mesure d'économiser 450 millions de dollars. En tirant profit de l'efficacité et de la flexibilité offertes par le secteur privé, le Ministère a été en mesure d'éviter la concurrence avec le secteur privé et de mieux répondre aux besoins des programmes du gouvernement du Canada. Par conséquent, il est maintenant considéré comme un chef de file dans l'industrie immobilière. De plus, en profitant de l'habileté du secteur privé, le Ministère stimule l'économie en donnant aux fournisseurs de services une flexibilité pour faire de la sous-traitance avec plus de 6 500 petites et moyennes entreprises à l'échelle du pays.</p> <p>Le Ministère a déjà commencé à intégrer les mesures suivantes à la prochaine génération de contrats et au cadre connexe :</p> <ul style="list-style-type: none"> • améliorer la façon dont les contrôles sont mis en œuvre pour assurer l'uniformité et la conformité aux modalités des contrats; • continuer d'utiliser ces contrôles et les améliorer, le cas échéant, tout en reconnaissant l'importance de l'optimisation des ressources dans le cadre de la gestion de ces contrats complexes; • continuer de mieux définir les rôles et responsabilités des intervenants dans la surveillance du rendement du fournisseur de services; • veiller à ce que les contrôles s'appliquent à chaque type d'immeuble géré en vertu des contrats et à ce que les décisions clés concernant la responsabilité d'autres ministères gardiens, lorsque les fournisseurs de services sont choisis pour l'exécution des travaux conformément aux modalités des contrats, soient consignées;

Recommandation	Réponse
<ul style="list-style-type: none"> • renforcer ses processus de validation de la fiabilité et de l'intégralité de l'information utilisée pour mesurer le rendement du fournisseur de services et pour calculer le montant des incitatifs financiers; • revoir l'objectif du Programme d'encouragement pour l'entrepreneur ou s'assurer que sa mise en œuvre correspond à ses objectifs. (7.27-7.55) 	<ul style="list-style-type: none"> • appliquer le Programme d'encouragement pour l'entrepreneur modifié qui est maintenant un programme discrétionnaire examiné annuellement et assujéti à l'atteinte des indicateurs de rendement clés pour cet exercice financier. <p>À la suite des vérifications antérieures et des leçons apprises, toutes les composantes des fonctions de surveillance des contrats d'autres formes de prestation de services font actuellement l'objet d'un examen en prévision de l'élaboration d'un nouveau régime. Le nouveau régime de surveillance est fondé sur un modèle reconnu par l'industrie et il assurera la mise en œuvre d'une approche efficiente, intégrée et exhaustive pour les prochains contrats de biens immobiliers. La mise en œuvre de ce nouveau régime de surveillance améliorera la façon dont les contrats sont gérés et surveillés, et font l'objet de rapports. Ces changements seront appliqués à la prochaine génération de contrats qui seront en place en 2015.</p>