

2010



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

PRINTEMPS

Chapitre 3
La réhabilitation des édifices du Parlement



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada comporte un message de la vérificatrice générale, les points saillants des chapitres, ainsi que six chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

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
240, rue Sparks, arrêt 10-1
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.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2010
N° de catalogue FA1-2010/1-3F-PDF
ISBN 978-1-100-94176-9
ISSN 0821-8129

Chapitre

3

La réhabilitation des édifices
du Parlement

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Colline parlementaire	5
Rôles et responsabilités	9
Autres administrations	12
Objet de la vérification	12
Observations et recommandation	13
Gouvernance	13
Les processus décisionnels sont fragmentés	13
Les mécanismes de reddition de comptes sont fragmentés	14
Il n'y a pas consensus sur les priorités	15
Les plans à long terme ne sont pas exhaustifs	16
Il n'y a pas d'engagement financier pour la mise en œuvre du plan à long terme	17
La structure de garde actuelle nuit à une bonne gouvernance	18
Des problèmes de gouvernance non réglés ont contribué aux retards et à la dégradation des édifices	18
Gestion des projets	21
Les méthodes de gestion des projets sont généralement bonnes	22
Le Ministère accorde l'importance voulue à la protection du caractère patrimonial des édifices	23
Le Ministère applique une stratégie raisonnable pour recueillir de l'information sur l'état des édifices	24
Un processus a été établi pour recueillir des renseignements sur les besoins des clients	25
Les effets sur l'environnement sont pris en compte	26
Le Ministère dispose de méthodes d'établissement des coûts	27
Les leçons apprises sont utilisées dans le cadre des projets de réhabilitation	28
Conclusion	29
À propos de la vérification	30
Annexe	
Tableau des recommandations	33



La réhabilitation des édifices du Parlement

Points saillants

Objet

On sait depuis plus de 20 ans que les principaux édifices de la Colline parlementaire — les édifices du Centre, de l'Ouest et de l'Est, la Bibliothèque du Parlement, et les édifices de la Confédération et de la Justice — ont besoin de réparations et d'améliorations majeures. La réhabilitation de ces édifices est un objectif que visent depuis longtemps le ministère qui en a la garde, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Travaux publics), ainsi que le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement, soit les partenaires parlementaires qui occupent ces édifices. En 2007, le gouvernement a approuvé une mise à jour de la vision et du plan à long terme afin notamment d'exécuter les travaux de réfection nécessaires et d'aménager d'autres installations dans un périmètre sécuritaire et clairement défini, situé au nord de la rue Wellington, pour répondre aux besoins présents et futurs du Parlement.

La vision et le plan à long terme seront mis en œuvre grâce à une série de programmes de cinq ans. Chacun de ces programmes réunit trois éléments : des projets fondamentaux visant à réhabiliter les édifices patrimoniaux clés, des travaux urgents pour préserver les édifices et régler des problèmes de santé et de sécurité, et les activités requises pour planifier le prochain programme de cinq ans.

Travaux publics est responsable de gérer les édifices au jour le jour et de planifier et d'exécuter des projets de réhabilitation et d'entretien à long terme. Les partenaires parlementaires contrôlent les locaux qu'ils occupent. D'autres entités ont également des responsabilités à l'égard des édifices du Parlement, notamment l'Agence Parcs Canada, la Commission de la capitale nationale et la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Nous avons examiné comment Travaux publics gère la réhabilitation des édifices du Parlement. Nous nous sommes aussi penchés sur les arrangements qu'ont pris Travaux publics et les parties concernées pour diriger la mise en œuvre de la vision et du plan à long terme.

Nos travaux de vérification pour le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 octobre 2009.

Pertinence Les édifices de la Colline du Parlement sont au cœur de la vie politique au Canada. Dès leur conception, ils étaient censés évoquer le caractère symbolique et solennel du Parlement. Avec le temps, ils sont devenus le symbole visuel de la démocratie parlementaire qu'est le Canada. L'importance historique de certains édifices du Parlement (et des terrains avoisinants) a été officiellement reconnue en 1976, lorsque le ministre de l'Environnement les a désignés comme « lieu historique national », et en 1987, « édifices du patrimoine classés », la désignation la plus élevée.

Travaux publics doit relever un défi de taille : moderniser les édifices pour répondre aux besoins de leurs occupants et aménager de nouvelles installations qui respectent la valeur patrimoniale de la Colline parlementaire tout en satisfaisant aux exigences du Parlement.

- Constatations**
- Dans son évaluation de l'état des édifices, Travaux publics a relevé des risques importants qui pourraient interrompre le déroulement des activités du Parlement. Par ailleurs, le caractère patrimonial de certains des édifices est menacé, et la santé et la sécurité des occupants pourraient l'être aussi. Le Sénat et la Chambre des communes ont indiqué que, dans leur état actuel, les édifices ne peuvent pas répondre à leurs besoins présents ou futurs.
 - Le cadre de gouvernance en vigueur est inadéquat et ne peut pas guider la réhabilitation de l'ensemble des édifices parlementaires. Les processus de prise de décisions et de reddition de comptes sont fragmentés. Par ailleurs, le cadre ne permet pas d'en arriver à un consensus sur les priorités ni d'engager des ressources pour exécuter des plans à long terme. Ces faiblesses, qui ne peuvent être imputées à une seule organisation en particulier, retardent la prise de décisions et la mise en œuvre des projets, ce qui contribue à accroître les coûts et les risques liés aux projets.
 - Les projets de réhabilitation sur la Colline parlementaire sont uniques et complexes. Les méthodes qu'utilise Travaux publics pour gérer les projets qui ont l'appui de toutes les parties concernées sont en général saines. Ces méthodes tiennent compte du caractère patrimonial des édifices, de leur âge et de leur état, des besoins des utilisateurs et des considérations environnementales. Le Ministère a aussi élaboré des méthodes d'estimation des coûts qui tiennent compte des risques menaçant les projets de réhabilitation, et il met cette information à jour régulièrement. Il demeure néanmoins qu'en dépit des méthodes appliquées à l'heure actuelle, il sera difficile de définir les priorités et de satisfaire aux exigences des clients tant que le problème du cadre de gouvernance ne sera pas réglé.

Réaction du Ministère. Le Ministère accepte notre recommandation. Sa réponse détaillée figure à la suite de la recommandation dans le chapitre.

Introduction

3.1 Les édifices du Parlement sont au cœur de la vie politique du Canada. Le site, le style d'architecture et l'agencement des édifices ont été conçus pour évoquer la solennité et l'ordre. Au fil du temps, les édifices et leur emplacement sont devenus un symbole de la démocratie parlementaire du Canada et du gouvernement fédéral.

3.2 L'édifice du Centre, qui est l'édifice principal, a été construit dans le but d'accueillir les fonctions de base du Parlement. C'est là que se déroulent la plupart des travaux législatifs et que les questions nationales sont débattues. Sur le terrain devant l'édifice, les citoyens se rassemblent pour exprimer leurs opinions et leurs préoccupations, célébrer la fête du Canada et souligner d'autres grands événements. Cet emplacement est la place publique du Canada.

3.3 L'importance historique de certains édifices du Parlement a été officiellement reconnue en 1976, lorsque le ministre de l'Environnement les a classés « lieu historique national »; puis, en 1987, le ministre a désigné certains d'entre eux « édifices du patrimoine classés », la désignation la plus élevée. La pièce 3.1 présente une courte description des édifices classés.

3.4 Les Canadiens éprouvent de l'attachement pour les édifices du Parlement. Selon les sondages, ils les voient comme des symboles de l'histoire et de la tradition du Canada, ainsi que de la démocratie et de la liberté. Tout comme les résidences officielles, ces édifices font partie du patrimoine du pays et appartiennent à tous les Canadiens. Chaque année, plus d'un million de personnes visitent les édifices du Parlement et les terrains avoisinants.

Colline parlementaire

3.5 La *Loi sur le Parlement du Canada* définit l'expression « Colline du Parlement » comme le quadrilatère délimité à Ottawa par la rue Wellington, le canal Rideau, la rivière des Outaouais et la rue Kent. Il importe, aux fins de la planification des projets, d'avoir des paramètres géographiques précis dans le but de faciliter la concentration des activités parlementaires et de préserver l'identité claire et distincte du Parlement, de même que pour assurer la sécurité. La pièce 3.2 montre les limites géographiques ainsi que les principaux édifices de la Colline parlementaire.

Pièce 3.1 Les édifices du Parlement ont été désignés édifices du patrimoine, ce qui signifie que leur caractère patrimonial doit être préservé



Édifice du Centre

L'édifice a été construit entre 1916 et 1927 pour remplacer le bâtiment original détruit par un incendie en 1916. Il a été « classé » en raison de son importance exceptionnelle à titre de monument national. L'extérieur du bâtiment dans son ensemble, notamment la Tour de la Paix, ainsi que ses nombreux espaces intérieurs publics et lieux de cérémonie, et ses fonctions symboliques et pratiques en tant que siège du gouvernement lui confèrent un caractère patrimonial.



Bibliothèque du Parlement

Construite entre 1859 et 1876, la Bibliothèque a été « classée » en raison de sa valeur comme symbole national et de sa richesse architecturale et artistique remarquable. La Bibliothèque continue de remplir sa fonction historique à l'appui des activités du Parlement du Canada.



Édifice de l'Est

Construit entre 1859 et 1865, l'édifice de l'Est a été « classé » en raison de son importance exceptionnelle du point de vue des associations historiques, de la qualité architecturale et de l'impact sur l'environnement. Le caractère patrimonial de l'édifice tient à l'aspect pittoresque de son site, à son ornementation et à l'utilisation de la texture et de la couleur. Une nouvelle aile a été ajoutée en 1910.

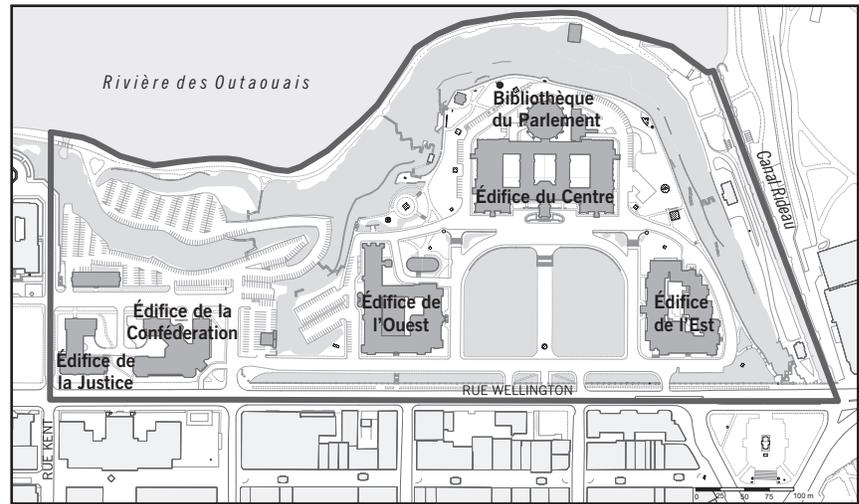


Édifice de l'Ouest

Construit entre 1859 et 1865, l'édifice de l'Ouest a été « classé » en raison de son importance exceptionnelle du point de vue des associations historiques, de la qualité architecturale et de l'impact sur l'environnement. Le caractère patrimonial de l'édifice tient à l'aspect pittoresque de son site et de son ornementation ainsi qu'à une partie des plans, des caractéristiques et de la finition de son intérieur. De nouvelles ailes ont été ajoutées en 1878 et en 1909.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (photos) et Agence Parcs Canada (texte adapté)

Pièce 3.2 Limites et édifices de la Colline parlementaire



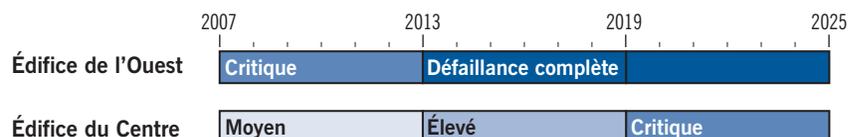
Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada



Édifice du Centre — L'infiltration d'eau sur l'acier de la structure a occasionné des taches de rouille permanentes sur la finition intérieure en pierre dans certaines sections, notamment les salles et les lieux de cérémonie.

3.6 État des édifices. Les édifices essentiels aux activités du Parlement nécessitent des réfections importantes depuis un certain temps déjà. Selon les documents établis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Travaux publics), un grand nombre des systèmes clés de l'édifice de l'Ouest courent des risques importants de « défaillance complète », alors que les systèmes clés de l'édifice du Centre pourraient atteindre cet état de détérioration dans les dix prochaines années. Les systèmes clés comprennent les systèmes opérationnels tels que le chauffage, le système de refroidissement et le système électrique. La pièce 3.3 illustre ce risque croissant. Si un des systèmes de ces édifices devaient connaître une défaillance, cela pourrait entraîner la fermeture des édifices pour une période prolongée pendant l'exécution de réparations d'urgence. Entre-temps, le Parlement pourrait ne pas être en mesure de fonctionner ou devoir limiter ses activités. Les autres édifices présentent une certaine détérioration, à des degrés

Pièce 3.3 Le risque de défaillance complète des principaux systèmes de l'édifice du Centre et de l'édifice de l'Ouest augmente.



Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

variables, mais les problèmes qui se posent actuellement sont considérés moins généralisés et les conséquences possibles, moins dramatiques. Qui plus est, les éléments patrimoniaux d'un grand nombre d'édifices du Parlement montrent des signes d'érosion.

3.7 Des études menées par le Sénat et la Chambre des communes ont conclu que les édifices, dans leur état actuel, ne répondaient pas à leurs besoins présents et futurs. Le Sénat, par exemple, estime que les locaux réservés aux salles de comité et aux bureaux des sénateurs sont inadéquats et qu'ils ne sont pas conformes aux normes du Sénat. La Chambre des communes a indiqué qu'il fallait construire un nouvel édifice pour y installer des salles de comité qui respectent ses normes. Elle a également cerné la nécessité de prévoir plus de locaux pour les bureaux des parlementaires. Les deux chambres ont souligné l'importance de regrouper toutes les fonctions parlementaires de base dans un quadrilatère sécuritaire, clairement défini, au nord de la rue Wellington.

3.8 La **réhabilitation** des édifices du Parlement est un objectif de longue date de Travaux publics et des **partenaires parlementaires**. Des efforts ont été déployés, au cours des vingt dernières années, afin de planifier et d'exécuter les travaux requis pour réhabiliter les édifices et les terrains. En outre, des plans récents visent à répondre à certains des besoins communiqués à Travaux publics par le Sénat et la Chambre des communes.

3.9 Stratégie actuelle de mise en œuvre. En 2007, le gouvernement a approuvé une version mise à jour de la vision et du plan à long terme pour la réhabilitation des édifices du Parlement; la vision et le plan devraient être mis en œuvre dans le cadre d'une série de programmes quinquennaux. Chacun de ces programmes comprend des projets principaux visant à réhabiliter les édifices patrimoniaux clés, des mesures de réfection urgentes pour assurer la pérennité des édifices et régler des problèmes de santé et de sécurité, ainsi que des activités de planification en vue de définir le programme quinquennal suivant. Travaux publics affirme publiquement que l'orientation stratégique en vigueur accorde la priorité à la réhabilitation des principaux édifices historiques du Parlement — la triade formée de l'édifice de l'Ouest, de l'édifice du Centre et de l'édifice de l'Est. Comme l'édifice du Centre doit être vide pour pouvoir être rénové, ses occupants devront s'installer dans les édifices de l'Est et de l'Ouest pendant les travaux. Or, ces édifices nécessitent eux aussi des travaux de réhabilitation, qui devront être réalisés d'abord. Cependant, avant que ces travaux ne puissent débiter, les personnes qui exercent leurs fonctions dans les édifices de l'Est et de l'Ouest devront être réinstallées dans

Réhabilitation — Action ou processus qui vise à rendre possible une utilisation continue ou contemporaine compatible avec le lieu patrimonial ou avec l'une de ses composantes, en y effectuant des réparations, des modifications ou des ajouts, tout en protégeant sa valeur patrimoniale.

Partenaires parlementaires — Le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement.

des locaux provisoires ou dans de nouveaux locaux. Ce processus entraînera donc d'autres projets visant à reloger les personnes déplacées.

Rôles et responsabilités



Édifice du Centre — Des corniches et des motifs sculptés en grès de la structure historique ont subi des dommages permanents et doivent être refaits.

3.10 Aucune organisation n'a l'entière responsabilité des édifices du Parlement. Cette situation a été signalée en 1985 dans le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* (rapport McGrath), ainsi que par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), en 1986. En 1992, dans le *Rapport au Sénat et à la Chambre des communes sur des questions d'intérêt commun*, nous avons signalé la difficulté de concilier un principe constitutionnel, à savoir la maîtrise par le Parlement de ses propres affaires, et les responsabilités légales de Travaux publics, à titre de gardien des édifices du Parlement. Dans notre rapport de décembre 1998 à la Chambre des communes, nous avons fait remarquer que les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles à l'égard des dépenses réelles et prévues, qui totalisaient des centaines de millions de dollars, demeuraient complexes et flous. En 2005, Travaux publics et les partenaires parlementaires ont créé un groupe de travail pour examiner la gouvernance. Dans son rapport intitulé *Une nouvelle approche pour la gouvernance de la Cité parlementaire*, le groupe de travail a conclu qu'il y avait des lacunes importantes dans le cadre de gouvernance actuel et, après avoir examiné divers modèles, il a recommandé un nouveau modèle de gouvernance.

3.11 Le modèle de gouvernance n'a pas changé. Les responsabilités liées aux édifices du Parlement sont toujours réparties entre de nombreuses entités, chacune s'appuyant sur différentes sources pour exercer son rôle.

3.12 Parlement. Chacune des chambres du Parlement est indépendante aux termes de la Constitution et doit donc veiller à ce que ses besoins soient définis et comblés, et à ce que ses objectifs soient établis et atteints. Aux termes de la *Loi sur le Parlement du Canada*, les parlementaires jouissent des « privilèges, immunités et pouvoirs » que leur confèrent la Constitution et la loi en question. La *Loi* stipule que les deux chambres ont le droit de régir l'utilisation de leurs locaux et que le Parlement peut réglementer ses propres affaires. Elle définit également la structure de base de la prise de décisions par le Sénat et la Chambre des communes en ce qui concerne les questions d'administration et prévoit des dispositions pour la Bibliothèque du Parlement.

3.13 Au Sénat, le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration est chargé de l'administration interne du Sénat. Ce comité est assujéti aux règles, à l'orientation et à l'autorité du Sénat. Le Comité est appuyé dans son rôle par l'Administration du Sénat, qui est dirigée par le greffier du Sénat.

3.14 Le Bureau de régie interne est l'organe directeur de la Chambre des communes; il est dirigé par le président de la Chambre. Le Bureau prend des mesures pour régler toutes les questions financières et administratives intéressant la Chambre des communes, ses locaux, ses services et son personnel, ainsi que les députés. Il est appuyé dans son rôle par l'Administration de la Chambre des communes, qui est dirigée par le greffier de la Chambre des communes.

3.15 La Bibliothèque du Parlement fournit aux parlementaires des services liés à l'information. Les présidents du Sénat et de la Chambre des communes sont conjointement responsables de la direction et du contrôle de la Bibliothèque. Ils bénéficient de l'appui, pendant chaque session, d'un comité mixte nommé par les deux chambres. Le bibliothécaire parlementaire est, quant à lui, responsable de la gestion des affaires courantes.

3.16 Le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement sont essentiellement des occupants d'édifices appartenant à l'État. Ils définissent leurs besoins respectifs en matière de locaux et les communiquent à Travaux publics. Ils participent en outre à la planification stratégique et souscrivent aux projets de réhabilitation visant les édifices du Parlement. Pour tous les projets qui touchent ses locaux, chaque partenaire doit activement appuyer les actions menées par Travaux publics en matière de planification et de mise en œuvre.



Édifice de l'Ouest — Des motifs sculptés de la structure historique ont subi des dommages permanents et doivent être refaits.

3.17 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Le Ministère est le gardien des édifices du Parlement. En plus d'assurer la gestion courante des édifices, il doit planifier et exécuter les projets liés à leur réhabilitation et à leur entretien à long terme, en consultation avec les partenaires parlementaires.

3.18 Lorsqu'il met en œuvre des projets de réhabilitation, le ministre des Travaux publics reçoit des avis du Comité consultatif de supervision du plan pour la Cité parlementaire. Ce comité est composé de quatre membres et d'un président, qui est actuellement un ancien président de la Chambre des communes. Le mandat du Comité consiste à assurer une surveillance et à formuler des avis indépendants sur diverses questions liées à la mise en œuvre de la vision et du plan à long terme.

3.19 Travaux publics doit demander au gouvernement d'approuver l'orientation à long terme des travaux de réhabilitation, l'étendue des projets et le financement. À cette fin, il présente des plans à long terme ainsi que des estimations de coûts. Ainsi, lors de la définition des projets devant s'inscrire dans le plan à long terme de 2007, qui portait sur les édifices, les infrastructures et les terrains, Travaux publics a retenu les services d'une société d'experts-conseils indépendante en 2006 pour établir une estimation des coûts de mise en œuvre de ces projets. La société a estimé que le coût total de ces projets avoisinait cinq milliards de dollars, sur 25 ans. Cependant, un grand nombre des coûts de projet correspondaient uniquement à des estimations préliminaires en raison du manque d'information et du degré important d'incertitude associé à des projets qui devaient être mis en œuvre des dizaines d'années plus tard.

3.20 En 2002, le gouvernement a approuvé des fonds de 628 millions de dollars pour financer des projets visant les édifices du Parlement entre 2005 et 2009. En 2007, il restait encore environ 520 millions de dollars. C'est pourquoi le gouvernement n'a consenti aucun nouveau financement lorsqu'il a approuvé l'orientation à long terme présentée par Travaux publics en 2007. En 2009, le Ministère a fait savoir que tous les fonds avaient été alloués par le Conseil du Trésor. Travaux publics a donc besoin de fonds supplémentaires pour pouvoir entreprendre des travaux importants, particulièrement à l'édifice de l'Ouest. Au moment de la vérification, le Ministère préparait une demande de financement à l'intention du gouvernement.

3.21 Autres entités. Il incombe au ministre de l'Environnement de désigner les édifices patrimoniaux fédéraux et les lieux historiques nationaux dans l'ensemble du pays. L'Agence Parcs Canada, par l'intermédiaire du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine, conseille les ministères fédéraux investis de responsabilités à l'égard des édifices patrimoniaux et, par l'entremise de la Direction générale des lieux historiques nationaux, fournit des conseils relativement aux lieux historiques nationaux, notamment ceux qui sont sur la Colline parlementaire. La Commission de la capitale nationale est chargée de l'examen et de l'approbation des changements que les ministères proposent d'apporter aux immeubles situés dans la Région de la capitale nationale, notamment les édifices du Parlement. Par ailleurs, Travaux publics a délégué à la Commission sa responsabilité d'administrer les terrains de la Colline parlementaire. Enfin, la Gendarmerie royale du Canada assure la sécurité du site et conseille Travaux publics et les partenaires parlementaires sur les questions liées à la sécurité.

Autres administrations

3.22 Nous avons constaté que d'autres pays s'étaient dotés de structures administratives différentes pour assurer la gestion de leurs édifices législatifs. La pièce 3.4 présente quelques exemples.

Pièce 3.4 Dans certains pays, les édifices législatifs sont régis par le pouvoir législatif

Australie. Le ministère des Services parlementaires est un ministère du Parlement fédéral. Parmi les responsabilités du Ministère figure la gestion de Parliament House, le siège du Parlement fédéral australien où travaillent plus de 3 500 personnes.

Le Ministère est administré conjointement par le président du Sénat et le président de la Chambre des représentants.

Royaume-Uni. En 1992, le Parlement du Royaume-Uni a adopté une loi qui a transféré la garde du palais de Westminster et d'autres édifices parlementaires d'un ministère du gouvernement à la Chambre des lords et à la Chambre des communes.

Des organisations ont été créées au sein des administrations des Lords et des Communes pour s'occuper de l'entretien et de la gestion des édifices existants ainsi que des nouvelles constructions. La supervision est assurée par des comités ou des commissions de la Chambre des lords et de la Chambre des communes.

États-Unis. Le Bureau de l'architecte du Capitole a été fondé en 1876 suite à l'adoption par le Congrès d'une loi sur l'entretien, la gestion, l'aménagement et la préservation des édifices et des terrains du complexe du Capitole. Le bureau a la responsabilité des édifices de la Chambre des représentants et du Sénat, du Capitole, de même que de plusieurs autres établissements. Le Bureau offre aussi son expertise professionnelle en ce qui a trait à la préservation des éléments architecturaux et artistiques sous sa garde, et formule des recommandations au sujet de l'aménagement, de la construction et de l'entretien des établissements et des terrains.

Le Bureau de l'architecte du Capitole fait partie de la branche législative du gouvernement et rend des comptes au Congrès des États-Unis.

Objet de la vérification

3.23 Notre vérification visait à déterminer si :

- Travaux publics, conformément à son mandat et en collaboration avec les autres entités concernées, a instauré un cadre de gouvernance efficace pour l'ensemble du projet de réhabilitation;
- Travaux publics possède de bonnes méthodes de gestion des projets pour la réhabilitation des édifices du Parlement.

3.24 La vérification a porté sur la gouvernance de la réhabilitation des édifices du Parlement; les leçons tirées du projet de conservation, de réhabilitation et d'amélioration de la Bibliothèque du Parlement; ainsi que sur les travaux de planification menés en vue de réhabiliter l'édifice de l'Ouest.

3.25 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de vérification.

Observations et recommandation

Gouvernance

3.26 Dans sa forme la plus simple, la notion de gouvernance correspond à des processus décisionnels de haut niveau qui visent à définir une orientation. Généralement, des problèmes de gouvernance se posent lorsqu'un groupe de personnes ou d'organisations doit prendre des décisions importantes pour atteindre un but commun. Un bon mécanisme de gouvernance prévoit des processus décisionnels efficaces qui permettent de définir les résultats attendus, d'obtenir et de gérer les ressources, et d'établir des relations de reddition de comptes en vue d'atteindre les résultats.

3.27 Il existe diverses méthodes pour assurer une bonne gouvernance. Un cadre de gouvernance se définit généralement en fonction d'une situation donnée. La responsabilité à l'égard des édifices du Parlement est répartie entre un certain nombre d'entités. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Travaux publics) assume, quant à lui, le rôle de gardien des édifices. Nous nous attendions donc à ce que Travaux publics, conformément à son mandat, ait conclu une entente avec les autres entités concernées par la réhabilitation des édifices qui établisse un cadre de gouvernance efficace pour l'ensemble du projet. Ce cadre aurait défini les résultats attendus et établi les relations de reddition de comptes nécessaires pour les atteindre.

3.28 Nous avons examiné les rôles et les responsabilités de Travaux publics, ses rapports avec les autres entités et la manière dont les décisions ont été prises. Nous avons aussi étudié les plans à long terme et les accords officiels conclus entre Travaux publics et les partenaires parlementaires. Enfin, nous avons discuté de la gouvernance avec des fonctionnaires. Nous avons constaté que le cadre de gouvernance actuel ne permettait pas d'encadrer la réhabilitation des édifices du Parlement. Plus particulièrement, nous avons constaté que les processus de prise de décisions et de reddition de comptes étaient fragmentés et qu'il n'y avait pas consensus sur les priorités. De plus, il n'y a pas d'engagement financier pour mettre en œuvre le plan à long terme. Ces lacunes dans le cadre de gouvernance contribuent à retarder les efforts visant à contrer la détérioration continue des édifices du Parlement.

Les processus décisionnels sont fragmentés

3.29 Aux termes de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Sénat et la Chambre des communes ont compétence pour régir leurs locaux ainsi que d'autres nécessités. Ils sont également habilités à régler leurs

propres affaires. Le Conseil du Trésor ne peut pas passer outre aux pouvoirs confiés au Sénat et à la Chambre des communes relativement aux questions administratives, notamment celles intéressant leurs locaux. Par ailleurs, Travaux publics, à titre de ministre, doit rendre des comptes au Conseil du Trésor.

3.30 Aux termes des dispositions actuelles, le Sénat et la Chambre des communes sont les organes décisionnaires pour certains volets des projets. C'est ainsi qu'ils définissent leurs besoins et prennent des décisions au sujet des normes relatives aux locaux et des exigences en matière de sécurité et de communication. Cependant, un grand nombre de décisions à l'égard des édifices du Parlement sont prises par le gouvernement et Travaux publics, à titre de gardien. Dans ce contexte, le processus de prise de décisions est long, ce qui a pour effet de retarder les projets et de contribuer à une utilisation inefficace des ressources.

3.31 De plus, les partenaires parlementaires ne sont pas directement associés au processus d'approbation du gouvernement. Même s'ils sont consultés lors de l'établissement des documents relatifs aux projets, ils ne peuvent pas participer pleinement aux dernières étapes d'approbation des projets et de prise de décisions par le gouvernement.

Les mécanismes de reddition de comptes sont fragmentés

3.32 Dans une entente conclue entre les partenaires parlementaires et Travaux publics sur la gouvernance de la vision et du plan à long terme, le Sénat et la Chambre des communes, qui sont chacun indépendant aux termes de la Constitution, indiquent qu'ils ont tous les deux la responsabilité d'assurer la réalisation de leur vision, de leurs objectifs et de leurs buts. Ils n'ont pas de comptes à rendre à des organismes externes.

3.33 Nous avons constaté que les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles de Travaux publics, tels qu'ils sont définis dans l'entente, pourraient être incompatibles avec ceux des partenaires parlementaires. Le Ministère précise qu'il doit, à titre de gardien des édifices, rendre des comptes au Conseil du Trésor sur l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre du plan à long terme. Le plan doit être mis en œuvre selon le cadre de gestion des grands projets de l'État défini par le Conseil du Trésor. Par ailleurs, le Ministère indique qu'il est également chargé de veiller à ce que la mise en œuvre respecte les exigences, les objectifs de rendement et les buts stratégiques des clients.

3.34 Même si les partenaires parlementaires définissent les principaux paramètres et normes des projets, c'est Travaux publics qui doit

soumettre les projets de réhabilitation à l'approbation du Conseil du Trésor. À notre avis, étant donné que Travaux publics doit respecter les décisions rendues par le Conseil du Trésor au moment de mettre en œuvre les projets de réhabilitation des édifices du Parlement, les exigences exprimées par les partenaires parlementaires deviennent indirectement assujetties à ces décisions.

3.35 Cette situation oblige Travaux publics à conjuguer deux engagements qui pourraient ne pas être compatibles. D'une part, conformément à ses responsabilités à l'égard du gouvernement, le Ministère doit mettre en œuvre des projets qui respectent des paramètres particuliers. D'autre part, il doit aussi veiller à respecter les exigences formulées par les partenaires parlementaires qui ne sont pas assujetties au contrôle du gouvernement.

Il n'y a pas consensus sur les priorités

3.36 La réhabilitation des édifices du Parlement est une entreprise à long terme. Pour maintenir leurs efforts et leurs ressources et les cibler au fil des ans, Travaux publics et les partenaires parlementaires doivent définir leurs priorités. Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'un cadre de planification adéquat qui comprenne des critères pour établir ces priorités. Nous avons constaté que Travaux publics et les partenaires parlementaires ne partageaient pas le même point de vue sur les priorités en matière de projets et que le cadre de gouvernance ne les aidait pas à prendre des décisions.

3.37 Le Sénat et la Chambre des communes se soucient de l'efficacité et de la sécurité des activités du Parlement. Ils soulignent la nécessité de regrouper toutes les fonctions parlementaires de base dans une zone sécuritaire clairement définie, au nord de la rue Wellington. De plus, ils s'attendent à ce que les travaux de réhabilitation requis aient le moins de répercussions possible sur leurs activités.

3.38 Même si Travaux publics reconnaît l'importance de regrouper les fonctions de base au nord de la rue Wellington, aux termes du plan actuel, cela ne pourra pas se faire avant la réhabilitation de l'édifice du Centre. Le Ministère reconnaît également qu'il faut réduire au minimum les répercussions des projets de réhabilitation sur les activités du Parlement, mais il croit que certains effets négatifs sont inévitables.

3.39 Conformément à son mandat et à son rôle de gardien des édifices, le Ministère accorde la priorité aux travaux de réhabilitation urgents à l'édifice du Centre et aux projets connexes pour les dix à quinze prochaines années. Pour regrouper les fonctions parlementaires

de base au nord de la rue Wellington, il faudrait construire un nouveau bâtiment sur la Colline parlementaire. Des fonctionnaires du Ministère nous ont indiqué que, compte tenu du niveau actuel de financement, des ressources disponibles, de la nécessité de garder la Colline parlementaire accessible au public et de la priorité que constitue la réhabilitation des édifices du Parlement dans les meilleurs délais, le fait de construire un nouveau bâtiment à cette étape retarderait vraisemblablement la mise en œuvre des projets actuels. Étant donné l'interdépendance des projets, s'il y avait des retards, il se pourrait que le Sénat et la Chambre des communes soient encore logés dans l'édifice du Centre au moment où le risque de défaillance complète des systèmes clés deviendrait critique.

3.40 Les partenaires parlementaires ont appuyé la stratégie mise de l'avant par Travaux publics, sous réserve que des locaux supplémentaires soient mis à leur disposition au nord de la rue Wellington pour réduire au minimum les répercussions des travaux de réhabilitation sur les activités du Parlement. Ils ont exprimé des préoccupations à savoir que, si le plan actuel est mis en œuvre sans qu'il y ait de nouveaux locaux disponibles, plusieurs activités du Parlement se dérouleraient à l'extérieur de la Colline pendant les quinze à vingt prochaines années.

3.41 Au moment de notre vérification, l'Administration de la Chambre des communes insistait pour obtenir des locaux supplémentaires sur la Colline dans les meilleurs délais. En 2009, Travaux publics et l'Administration de la Chambre des communes ont chacun établi une analyse des risques, des coûts et du calendrier des travaux de construction d'un nouvel édifice. Les conclusions de leurs analyses différaient beaucoup. Comme il n'y a pas de mécanisme établi pour la prise de décisions, Travaux publics a retenu les services d'une société d'experts-conseils pour procéder à un examen indépendant des analyses et de leurs hypothèses. À la fin de notre vérification, ce travail était en voie d'achèvement.

Les plans à long terme ne sont pas exhaustifs

3.42 En 1992, dans le *Rapport au Sénat et à la Chambre des communes sur des questions d'intérêt commun*, nous avons souligné l'importance d'avoir un plan à long terme. Un tel plan est nécessaire pour établir quels besoins doivent être comblés et quand, délimiter clairement l'interdépendance des projets, estimer les coûts et définir les lignes d'action. Depuis 1992, Travaux publics a élaboré trois plans à long terme qui ont été cautionnés par les partenaires parlementaires et approuvés par le gouvernement.

3.43 Nous avons constaté qu'aucun de ces plans à long terme n'était exhaustif. Le premier plan, par exemple, ne tenait pas compte des besoins des partenaires parlementaires. Le deuxième plan ne traitait pas d'exigences relatives notamment à la sécurité et aux services aux visiteurs. Le plan en vigueur prévoit un certain nombre de nouveaux projets, mais le calendrier, l'ordre des travaux et l'interdépendance des projets seront déterminés dans des plans quinquennaux continus distincts.

3.44 Nous avons constaté que, même si les partenaires parlementaires avaient été consultés et avaient cautionné, en principe, tous les plans à long terme, les décisions définitives concernant la mise en œuvre des plans ont été prises par le gouvernement.

Il n'y a pas d'engagement financier pour la mise en œuvre du plan à long terme

3.45 La prise de décisions judicieuses quant à la façon d'obtenir et d'utiliser les ressources constitue un élément important d'une bonne gouvernance. Nous avons relevé deux problèmes de financement qui ont une incidence sur la gouvernance des édifices du Parlement. D'abord, même si les partenaires parlementaires sont consultés, ils ne participent pas directement aux processus décisionnels visant le financement. Ensuite, il n'y a pas d'engagement financier pour mettre en œuvre le plan à long terme.

3.46 Dans le cadre de gouvernance actuel, Travaux publics, à titre de gardien des édifices, est chargé d'obtenir des ressources auprès du gouvernement pour mettre en œuvre les plans à long terme et les différents projets.

3.47 Même si les partenaires parlementaires sont consultés au moment de déterminer les projets qui devraient être financés et le niveau de ressources qui sera demandé, ils n'ont pas accès au processus décisionnel du gouvernement. Ils ne peuvent donc pas examiner ni cautionner les documents définitifs qui sont présentés au gouvernement pour étayer les demandes de financement.

3.48 Nous avons aussi constaté que, dans le cadre des processus décisionnels actuels, le gouvernement approuve le financement d'un projet en accordant au Ministère une « enveloppe » que ce dernier doit ensuite répartir entre les projets. Le gouvernement n'approuve donc pas toujours un financement qui permet de couvrir les coûts estimatifs d'un projet donné pendant toute la période où il est mis en œuvre. C'est donc dire que lorsque Travaux publics entreprend un grand projet, comme la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest, il ne peut pas planifier

sa mise en œuvre jusqu'à la fin, car il ne sait pas quand les fonds seront disponibles. Le Ministère doit également faire approuver par le gouvernement la répartition qu'il prévoit faire des fonds entre les projets. Travaux publics indique que la manière dont les décisions sont prises à l'égard du financement crée des incertitudes et des inefficiences dans la mise en œuvre des projets et entraîne des retards, tout en accroissant les risques et les coûts. C'est ainsi que l'autorisation de dépenser accordée récemment à Travaux publics pour la démolition intérieure et le désamiantage dans l'édifice de l'Ouest ne permettra pas au Ministère de terminer plus de la moitié des travaux requis, faute d'un financement complet.

3.49 À notre avis, lorsque des plans et des projets ont été approuvés, l'affectation des ressources nécessaires à leur mise en œuvre doit être prévisible. Un financement stable faciliterait la mise en œuvre des projets, permettrait de tenir compte de leur interdépendance et contribuerait au respect des objectifs à long terme, des éléments qui pourraient tous alléger les coûts.

La structure de garde actuelle nuit à une bonne gouvernance

3.50 Travaux publics est le fournisseur attitré de l'administration publique pour ce qui est des locaux à bureaux d'utilisation générale. Il est donc chargé de fournir les édifices qui abritent ces bureaux et d'en assurer l'entretien. Cependant, aux termes de la politique gouvernementale, la garde des **locaux à usage particulier** est souvent confiée au ministère ou à l'organisme qui occupe ces locaux. Dans l'un ou l'autre des cas, il incombe au gardien des locaux d'établir les priorités et de demander des fonds pour mettre en œuvre les travaux nécessaires. Travaux publics assure le contrôle des projets de réhabilitation des édifices du Parlement et est chargé d'obtenir le financement, mais la vocation fondamentale de ces édifices est d'appuyer les activités uniques du Parlement. Les édifices du Parlement sont, à notre avis, des locaux à usage particulier dont le contrôle et la responsabilité doivent être confiés au Parlement.

Locaux à usage particulier — Locaux qui sont nécessaires pour la réalisation d'activités propres et essentielles à des programmes; ces locaux ne peuvent généralement pas être convertis en espaces à bureaux.

Des problèmes de gouvernance non réglés ont contribué aux retards et à la dégradation des édifices

3.51 La gouvernance est mentionnée dans de nombreux rapports : le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* ou rapport McGrath (1985), le rapport du Groupe de travail Nielsen (1986), notre *Rapport au Sénat et à la Chambre des communes sur des questions d'intérêt commun* (1992) et l'un de nos rapports à la Chambre des communes (décembre 1998).

3.52 De plus, en 2005, Travaux publics et les partenaires parlementaires ont créé un groupe de travail pour examiner la gouvernance. Dans son rapport, intitulé *Une nouvelle approche pour la gouvernance de la Cité parlementaire*, le groupe de travail a conclu qu'il y avait des lacunes importantes dans la structure de gouvernance actuelle, notamment un mandat restreint confié à différentes organisations, des processus décisionnels complexes et fragmentés, et un manque de prévisibilité et d'engagement sur le plan financier pour l'expansion et l'entretien des édifices. Le rapport recommandait la mise en œuvre d'un nouveau modèle de gouvernance.

3.53 Nous savons depuis de nombreuses années qu'il faut réhabiliter les édifices du Parlement. Un premier plan à long terme a été approuvé en 1992 et, depuis, plus de 1 milliard de dollars ont été dépensés ou alloués à des projets visant les édifices du Parlement ou à des projets connexes (voir la pièce 3.5). Ces fonds ont notamment permis de rénover la maçonnerie de la Tour de la Paix en 1997, de créer des espaces supplémentaires en terminant les Services souterrains de l'édifice du Centre en 1998 et de réhabiliter la Bibliothèque du Parlement en 2006. Dernièrement, Travaux publics a fait progresser ou a terminé des projets d'aménagement de locaux provisoires qui permettront de libérer les principaux édifices patrimoniaux en vue de les réhabiliter. Cependant, le gros des travaux de réhabilitation des édifices patrimoniaux sur la Colline reste encore à faire (voir la pièce 3.6).



Édifice de l'Ouest — L'infiltration d'eau dans les structures principales cause l'érosion du mortier.

3.54 Dans le cadre de son évaluation de l'état des édifices, Travaux publics a relevé des risques graves qui pourraient nuire aux activités courantes du Parlement au cours des prochaines années. Ces risques sont déjà très importants dans le cas de l'édifice de l'Ouest et sont croissants pour l'édifice du Centre, qui est au cœur des activités du Parlement. De plus, le Sénat et la Chambre des communes ont fait savoir que les édifices du Parlement, dans leur état actuel, ne pouvaient pas répondre à leurs besoins présents et futurs.

3.55 Nous croyons que, à moins que le cadre de gouvernance ne soit amélioré, les progrès dans la réhabilitation des édifices du Parlement seront limités. Trois problèmes cruciaux doivent être réglés : les relations de reddition de comptes, la planification à long terme en vue de réhabiliter les édifices et de répondre aux besoins de leurs principaux usagers, et la disponibilité des ressources nécessaires pour terminer les travaux prévus.

3.56 Recommandation. Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec les présidents du Sénat et de la Chambre des communes et avec leur appui — et de concert avec le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration et le Bureau de régie interne — devrait élaborer et proposer des mécanismes pour veiller à ce que les responsabilités et la reddition de comptes à l'égard des édifices du Parlement soient confiées au Sénat et à la Chambre des communes.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les défis de gouvernance qu'amène la Cité parlementaire sont très complexes et interpellent plusieurs organisations, dont Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le Ministère tient compte de la recommandation, qui va au-delà du Ministère, et en fait du gouvernement, et collaborera avec les autres intervenants, selon ses mandats et autorités, à améliorer la gouvernance.

Gestion des projets

3.57 La Colline du Parlement est un endroit unique, ce qui peut poser des défis particuliers qui doivent rarement être relevés dans le cadre de la plupart des projets de construction :

- Les édifices ont acquis une valeur emblématique et sont classés lieu historique national et édifices patrimoniaux. C'est donc dire que les projets de réhabilitation doivent protéger la valeur patrimoniale des édifices.
- La garde et la régie des édifices sont partagées.
- Ces édifices sont essentiels aux activités du Parlement. Il faut en tenir compte afin de réduire au minimum les répercussions sur les activités du Parlement et le budget d'exploitation, et respecter les rôles et les privilèges du Parlement.
- Lors de la rénovation des locaux du Sénat et de la Chambre des communes, il faut reloger temporairement les activités de ces deux institutions pour qu'elles puissent continuer de fonctionner sans perturbation. Par conséquent, beaucoup de projets sont interdépendants. Ainsi, la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest constitue un projet en soi, mais elle est aussi nécessaire pour pouvoir libérer l'édifice du Centre.
- La sécurité du site et de ses occupants est une préoccupation constante qui limite l'accès des lieux et nécessite une planification rigoureuse du nombre de projets qui peuvent être mis en œuvre en même temps.

- Les projets visent non seulement à réhabiliter les structures, mais aussi à apporter des améliorations en vue de répondre aux besoins présents et futurs des parlementaires et des citoyens — un défi au plan technique lorsqu'il s'agit d'un bâtiment patrimonial.
- Les trois édifices principaux sont en piètre état et nécessitent de façon urgente des travaux importants.

Chacun des éléments mentionnés précédemment représente un défi important pour la gestion de projets. Dans la plupart des projets visant la Colline parlementaire, ces défis sont combinés, ce qui aggrave les difficultés et augmente les risques à des niveaux très élevés.

Les méthodes de gestion des projets sont généralement bonnes

3.58 Une fois les projets de réhabilitation approuvés, il incombe à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Travaux publics) de gérer toutes les étapes de leur élaboration et de leur exécution. Compte tenu des difficultés que posent ces projets, nous nous attendions à ce que Travaux publics ait délégué les pouvoirs nécessaires et attribué les ressources en fonction de l'étendue des projets, de leur complexité et des risques qu'ils présentent. Le Ministère aurait notamment dû examiner la protection du caractère patrimonial des édifices, recueillir de l'information sur l'état des édifices et les besoins des clients, tenir compte de l'environnement, établir des estimations des coûts et tirer des leçons de projets antérieurs. Nous nous attendions également à ce que Travaux publics dispose d'une méthode de gestion des projets conforme aux pratiques généralement reconnues.

3.59 Nous avons examiné certaines activités de gestion de projets menées par Travaux publics dans le cadre de la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest et de la Bibliothèque du Parlement. Nous avons aussi discuté de questions relatives à la gestion de projets avec des fonctionnaires. Nous avons constaté que, depuis 2006, Travaux publics procède à l'instauration du Système national de gestion de projets pour gérer ses projets. Ce système, qui est fondé sur le Project Management Institute Body of Knowledge, divise les projets en trois étapes (définition, identification, réalisation). Nous avons constaté que les méthodes de gestion de projets que nous avons examinées étaient généralement bonnes.

Le Ministère accorde l'importance voulue à la protection du caractère patrimonial des édifices

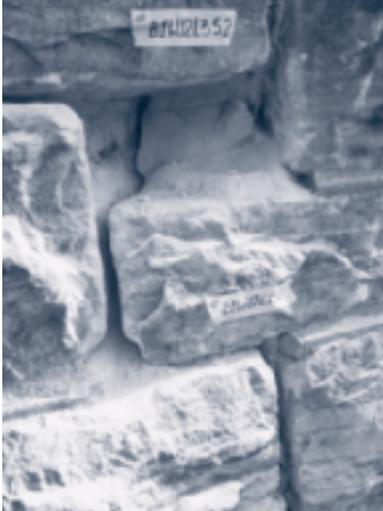
3.60 Le passage des années a dégradé le caractère patrimonial des édifices du Parlement et certains éléments patrimoniaux ont même été perdus. Compte tenu de l'importance symbolique des édifices, nous avons vérifié si les projets de réhabilitation tenaient compte de la protection du patrimoine. Nous nous attendions à ce que Travaux publics possède de l'information fiable sur la valeur patrimoniale des édifices du Parlement. Cette information contribuerait à garantir que les travaux de réhabilitation prévus protègent le caractère patrimonial des édifices. Nous avons examiné les documents de planification de Travaux publics concernant les caractéristiques patrimoniales de l'édifice de l'Ouest et de la Bibliothèque du Parlement. Nous avons aussi rencontré des représentants de Travaux publics, du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine, du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement.

3.61 Nous avons constaté que, lors de la planification des projets de réhabilitation, Travaux publics accordait une place importante à la protection du caractère patrimonial des édifices. Le Ministère a établi des rapports sur l'histoire des édifices et a élaboré des documents de planification en vue de poser les fondements des travaux de réhabilitation. Le Ministère a accès à des experts internes et il recrute des spécialistes externes, au besoin.

3.62 Nous avons aussi constaté que Travaux publics consultait régulièrement le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine et qu'il lui avait transmis un certain nombre de documents en vue de recueillir ses commentaires. Travaux publics tient compte des commentaires du Bureau lors de la planification de ses projets. Ainsi, le Bureau a fait l'éloge du projet actuel de réhabilitation de l'édifice de l'Ouest, parce qu'il témoigne d'un grand respect pour le caractère patrimonial de l'édifice.

3.63 Travaux publics a appliqué un processus de consultation semblable lors de la réhabilitation de la Bibliothèque du Parlement, un projet qui a été couronné de succès. Le projet a été bien accueilli par la direction de la Bibliothèque du Parlement et il a remporté des prix d'excellence à l'échelle nationale et internationale pour la réhabilitation et la conservation d'édifices patrimoniaux.

Le Ministère applique une stratégie raisonnable pour recueillir de l'information sur l'état des édifices



Édifice de l'Ouest — L'infiltration d'eau dans les structures principales cause l'érosion du mortier.

3.64 Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'un processus pour recueillir de l'information fiable sur l'état des principaux édifices. Cette information est cruciale pour assurer la gestion quotidienne des édifices et pour planifier leur réhabilitation. Nous avons examiné les méthodes appliquées par Travaux publics pour recueillir de l'information sur l'état des édifices, les rapports sur l'état des édifices et les activités et les plans de Travaux publics visant à collecter des renseignements complémentaires en vue de planifier la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest.

3.65 Nous avons constaté que, depuis la fin des années 1980, alors que l'état des édifices commençait à être préoccupant, Travaux publics a établi un grand nombre de rapports sur l'état des édifices du Parlement.

3.66 Travaux publics s'est servi de ces rapports pour assurer l'entretien des édifices et accroître ses connaissances sur leur fonctionnement, ainsi que pour veiller à la santé et à la sécurité de leurs occupants. Cependant, ces rapports ne suffiront pas à eux seuls à guider l'élaboration des projets de réhabilitation. C'est pourquoi, lors de la planification de la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest, Travaux publics a aussi élaboré des stratégies et des projets précis pour approfondir ses connaissances sur l'état de l'édifice et les techniques utilisées pour sa construction.

3.67 Travaux publics s'est notamment associé à trois universités pour mener des études sismiques sur la maçonnerie de l'édifice de l'Ouest. Ces travaux sont exécutés pour veiller à ce que l'édifice réponde aux critères parasismiques définis dans le *Code national du bâtiment du Canada* de 2005.

3.68 Travaux publics a également amorcé des projets pilotes de réhabilitation de deux tours de l'édifice de l'Ouest, qui font partie des éléments les plus dégradés de l'édifice. Il a aussi lancé un programme de surveillance afin de mieux comprendre le mouvement des pierres dans les murs.

3.69 Au moment de notre vérification, le Ministère avait aussi établi un calendrier de mise en œuvre du projet de l'édifice de l'Ouest qui prévoit la collecte de renseignements supplémentaires sur l'état de l'édifice tout au long de la mise en œuvre du projet. C'est ainsi que la phase de construction débutera par des travaux de désamiantage et de démolition intérieure. Des fonctionnaires du Ministère nous ont indiqué que ce calendrier leur donnera la possibilité d'examiner plus en

détail l'état de l'édifice avant de passer aux prochaines phases du projet. En recueillant des renseignements supplémentaires, Travaux publics vise à parfaire ses projets de réhabilitation et à réduire les risques liés aux travaux de construction.

Un processus a été établi pour recueillir des renseignements sur les besoins des clients

3.70 Les édifices du Parlement ont comme fonction première d'abriter les activités du Parlement. Nous nous attendions donc à ce que Travaux publics ait établi un processus pour recueillir de l'information fiable sur les besoins des principaux occupants des édifices, ainsi que sur les besoins liés aux services aux visiteurs et à la sécurité. Cette information permettrait de garantir que les édifices réhabilités continuent de servir les intérêts de leurs principaux occupants. Nous avons constaté que, pour les projets approuvés, Travaux publics avait établi un processus qui contribue à la définition des besoins des usagers et les intègre aux projets de réhabilitation. Cependant, en raison de l'interdépendance des projets et du calendrier du plan à long terme, il est parfois nécessaire d'instaurer des solutions provisoires pour répondre à certains besoins des usagers. L'Administration de la Chambre des communes a exprimé la crainte que ces solutions provisoires deviennent permanentes et ne répondent pas aux exigences opérationnelles.

3.71 Le processus s'amorce lorsque les partenaires parlementaires communiquent à Travaux publics leurs besoins généraux. Travaux publics examine alors comment ces besoins peuvent être comblés en menant des études de faisabilité, en analysant les différentes solutions possibles et en définissant le projet. Ainsi, lors de la planification de la mise en œuvre de la première étape du projet de réhabilitation de l'édifice de l'Ouest, soit de l'étape pendant laquelle l'édifice servira de local provisoire pour la Chambre des communes, les demandes de locaux ont été réparties selon divers groupes d'utilisateurs et de fonctions. Le Ministère a aussi établi, avec l'Administration de la Chambre des communes, un processus pour faire en sorte que les besoins soient définis pour chaque groupe d'utilisateurs et de fonctions, tout en tenant compte des relations entre eux. Au moment de notre vérification, la plupart des exigences des utilisateurs avaient été définies et le Ministère et l'Administration de la Chambre des Communes s'employaient à définir celles qui restaient. Des fonctionnaires de Travaux publics nous ont indiqué que ce processus se déroulait bien. Nous avons noté que l'Administration de la Chambre des communes a exprimé la crainte que Travaux publics ne fasse progresser la conception générale du projet sans qu'elle ait approuvé officiellement toutes les exigences.

3.72 Travaux publics a aussi défini des projets complémentaires pour s'assurer que les services de sécurité, les services aux visiteurs et les services de manutention du matériel seront disponibles lorsque l'édifice de l'Ouest abritera temporairement la Chambre des communes. Au moment de notre vérification, des discussions étaient en cours concernant la construction d'installations permanentes pour les services de sécurité et les services aux visiteurs, alors qu'une solution temporaire, soit l'utilisation d'un bâtiment déjà existant, était prévue pour la manutention du matériel. Cependant, ces projets n'étaient encore qu'à l'étape préliminaire et devaient faire l'objet de discussions supplémentaires avec le gouvernement. L'Administration de la Chambre des communes s'est dite préoccupée du fait que les projets complémentaires n'étaient pas entièrement élaborés, car cela pourrait donner lieu à des modifications du projet de l'édifice de l'Ouest.

3.73 Compte tenu de la durée prolongée des projets de réhabilitation, le Ministère a aussi recensé le risque que les besoins des usagers, ou d'autres facteurs comme les technologies, puissent évoluer au cours de la mise en œuvre d'un projet. Il a donc intégré ce risque dans ses estimations des coûts.

Les effets sur l'environnement sont pris en compte

3.74 La protection de l'environnement est un objectif important pour le Ministère et pour les partenaires parlementaires. Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'un processus pour tenir compte des effets des projets de réhabilitation sur l'environnement. Nous avons examiné les évaluations environnementales et les rapports sur les risques environnementaux, notamment la présence d'amiante et d'autres **substances désignées**, et les objectifs fixés par le Ministère pour réduire l'impact sur l'environnement.

3.75 Nous avons constaté que Travaux publics avait commandé des études pour déceler la présence de substances désignées. Beaucoup de substances sont présentes dans l'édifice de l'Ouest, mais l'étendue de la contamination ne peut être confirmée avant que l'édifice ne soit vidé. Des fonctionnaires nous ont indiqué que c'est à ce moment que les plans pour retirer et éliminer ces substances de manière sécuritaire seraient mis au point.

3.76 Nous avons aussi constaté que, conformément à sa propre politique, le Ministère a fixé des objectifs de réduction des effets de l'exploitation de l'édifice sur l'environnement. Pour élaborer ce volet du projet, Travaux publics utilise le guide **Green Globes** pour les édifices patrimoniaux. Le Ministère s'est fixé comme objectif d'atteindre

Substances désignées — Substances interdites ou contrôlées rigoureusement aux termes des lois provinciales sur la santé et la sécurité, car elles peuvent menacer la santé et la sécurité des travailleurs.

Green Globes — Un système d'évaluation, d'éducation et d'établissement de cotes environnementales utilisé au Canada et aux États-Unis, adopté par Travaux publics en 2005, pour évaluer et comparer la gestion écologique des édifices, y compris les volets concernant le patrimoine.

le niveau de certification Green Globes (70 %). Au moment de notre vérification, le Ministère avait intégré certaines pratiques durables dans le plan du projet — notamment l'application de mesures visant à réduire la consommation d'énergie et d'eau, et l'utilisation de matériaux contenant des matières recyclées — alors que d'autres méthodes étaient encore à l'étude. Travaux publics est persuadé de pouvoir atteindre l'objectif fixé.

Le Ministère dispose de méthodes d'établissement des coûts

3.77 La réhabilitation des édifices patrimoniaux est coûteuse et difficile à planifier. Des renseignements sur les coûts permettent au Ministère et au gouvernement de prendre des décisions éclairées et de surveiller le rendement. Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'un processus pour produire, en temps opportun, de l'information fiable sur les coûts. Nous avons examiné les méthodes appliquées par Travaux publics pour estimer les coûts, notamment les rapports sur les coûts. Nous avons aussi examiné l'information sur l'établissement des coûts communiquée au gouvernement par Travaux publics. Nous n'avons pas évalué l'exactitude des estimations des coûts.

3.78 Nous avons constaté que Travaux publics disposait de méthodes d'établissement des coûts. Le Ministère fait appel à des sociétés d'experts-conseils spécialisées dans l'établissement des coûts dans le secteur du bâtiment pour produire et actualiser cette information. Il consulte également ses experts internes. Pour ce qui est des projets déjà approuvés, Travaux publics actualise ses estimations des coûts tous les mois pour avoir l'assurance de disposer des renseignements les plus à jour.

3.79 Nous avons constaté que Travaux publics avait adapté ses méthodes d'établissement des coûts en fonction des modes de financement des projets. Par exemple, seulement 55 millions de dollars ont été approuvés pour le projet de réhabilitation de l'édifice de l'Ouest, sur un coût total estimatif de 800 millions de dollars. Étant donné l'incertitude au sujet du financement intégral, le Ministère a divisé le projet en phases et en périodes de manière à pouvoir accélérer, ralentir ou faire cesser la mise en œuvre en fonction du niveau du financement et du calendrier de décaissement. Le Ministère a donc dû estimer le coût de chaque phase de manière à permettre la prise de telles décisions.

3.80 Nous avons aussi constaté que Travaux publics avait amélioré ses méthodes d'établissement des coûts et ses estimations en tirant des leçons d'autres projets. Par exemple, le Ministère a appris dans le cadre d'autres projets patrimoniaux qu'il doit établir une provision pour

éventualités et risques plus importante étant donné que les renseignements disponibles sur l'état des bâtiments sont fragmentaires. Le Ministère estime que la réserve pour éventualités dans le cas des édifices patrimoniaux représente environ de 20 à 25 % des coûts de construction estimatifs, comparativement à 10 % pour les nouveaux bâtiments. Le Ministère a aussi produit des renseignements plus exacts sur divers coûts de projet, notamment ses propres frais de gestion.

Les leçons apprises sont utilisées dans le cadre des projets de réhabilitation

3.81 Entre 2002 et 2006, la Bibliothèque du Parlement a été le premier édifice du Parlement à subir des travaux majeurs depuis plus de 40 ans. L'excellence de ces travaux a été récompensée par de nombreux prix. Des représentants de la Bibliothèque nous ont également indiqué que les travaux avaient répondu à leurs attentes. Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'un mécanisme pour saisir les leçons apprises dans le cadre de ce projet et les transférer à d'autres projets.

3.82 Nous avons constaté que les compétences acquises lors des travaux de rénovation, de réhabilitation et d'amélioration de la Bibliothèque du Parlement étaient appliquées, autant que possible, pour planifier le projet de l'édifice de l'Ouest. Ainsi, Travaux publics a appris qu'il était primordial de veiller à ce que les clients puissent participer pleinement à la planification et à la mise en œuvre de leurs projets. Travaux publics accorde actuellement des fonds à l'Administration de la Chambre des communes pour l'aider à recruter des experts à même de participer au projet. La structure de prise de décisions utilisée dans le cadre du projet de la Bibliothèque est également appliquée aux projets de la Chambre des communes. Travaux publics a aussi transféré au projet de réhabilitation de l'édifice de l'Ouest plusieurs employés qui avaient travaillé au projet de la Bibliothèque du Parlement afin d'assurer la continuité des pratiques. À notre avis, cependant, étant donné que le projet de réhabilitation de l'édifice s'inscrit dans le long terme, il serait avantageux pour Travaux publics d'adopter une approche plus globale pour saisir et transférer les leçons tirées des projets.

Conclusion

3.83 Le cadre de gouvernance actuel ne permet pas d'encadrer adéquatement l'ensemble du projet de réhabilitation des édifices du Parlement. Plus particulièrement, les processus de prise de décisions et de reddition de comptes sont fragmentés et le cadre ne permet pas d'en arriver à un consensus sur les priorités, ni d'engager des ressources pour la mise en œuvre de plans à long terme. Les faiblesses dans le cadre de gouvernance entraînent des retards dans la prise de décisions et contribuent à accroître les coûts et les risques liés aux projets. Les lacunes que présente le cadre, même si elles ont été recensées dès 1985, ne peuvent pas être imputées à une seule organisation. Nous croyons que, à moins que ces lacunes ne soient comblées, la réhabilitation des édifices ne connaîtra que des progrès limités.

3.84 Les projets de réhabilitation visant la Colline parlementaire sont uniques et complexes. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a instauré des méthodes de gestion généralement efficaces en vue d'élaborer les projets et de les faire approuver, une fois qu'ils ont recueilli l'appui de toutes les parties. Ces pratiques prennent en compte le caractère patrimonial des édifices, leur âge et leur état, les besoins des usagers ainsi que la protection de l'environnement. Le Ministère a également élaboré des méthodes d'estimation des coûts qui tiennent compte des risques liés aux projets de réhabilitation. Il met cette information à jour régulièrement. Dans la mesure du possible, le Ministère a aussi intégré les leçons tirées dans le cadre du projet de réhabilitation de la Bibliothèque du Parlement. En dépit des méthodes adoptées pour la gestion des projets, il continuera d'être difficile d'établir les priorités et de répondre aux besoins des clients tant que les problèmes liés au cadre de gouvernance ne seront pas réglés.

À propos de la vérification

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectifs

L'objectif général de la vérification était de déterminer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Travaux publics) gère le projet de réhabilitation des édifices du Parlement en appliquant de bonnes méthodes de gestion qui respectent le caractère patrimonial des édifices tout en permettant de répondre aux besoins du Parlement.

La vérification avait pour sous-objectifs de déterminer si :

- Travaux publics, conformément à son mandat et en collaboration avec les autres entités concernées, a instauré un cadre de gouvernance efficace pour l'ensemble du projet de réhabilitation;
- Travaux publics applique de bonnes méthodes de gestion des projets pour la réhabilitation des édifices du Parlement.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur le cadre de gouvernance instauré pour la réhabilitation des édifices du Parlement et sur les systèmes de gestion des projets mis en place par Travaux publics. La vérification a surtout été axée sur le rôle joué par Travaux publics en vue d'assurer la gouvernance des projets de réhabilitation des édifices et sur les processus de gestion de projets instaurés par le Ministère pour tirer des leçons du projet de conservation, de réhabilitation et d'amélioration de la Bibliothèque du Parlement et pour recueillir et produire de l'information en vue de planifier la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest.

Nous avons examiné les documents pertinents transmis par Travaux publics concernant les deux projets que nous avons examinés (Bibliothèque et édifice de l'Ouest) ainsi que la mise en œuvre de la vision et du plan à long terme en général. Nous avons interviewé la direction et des fonctionnaires de Travaux publics qui ont participé aux projets. Nous avons aussi visité divers édifices sur la Colline parlementaire et des sites de travaux connexes. De plus, nous avons interviewé des représentants de l'administration du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement ainsi que du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine (Agence Parcs Canada).

Nous n'avons pas tiré de conclusions sur des questions visant expressément la mise en œuvre, l'établissement des coûts ou le calendrier des travaux du projet de la Bibliothèque du Parlement. La vérification n'a pas porté non plus sur les activités de passation de marchés.

Critères

Voici les critères qui ont permis de mener cette vérification ainsi que leurs sources.

Critères	Sources
Nous nous attendions à ce que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Travaux publics) ait, en collaboration avec les autres entités concernées par la réhabilitation des édifices du Parlement, conclu un accord établissant un cadre de gouvernance efficace pour l'ensemble du projet.	Conseil du Trésor — <i>Politique sur la gestion des biens immobiliers</i> , 2006
Nous nous attendions à ce que Travaux publics possède de l'information fiable sur la valeur patrimoniale des principaux édifices.	Conseil du Trésor — <i>Politique sur la gestion des biens immobiliers</i> , 2006
Nous nous attendions à ce que Travaux publics possède de l'information fiable sur l'état matériel des principaux édifices.	Conseil du Trésor — <i>Politique de planification des investissements — Actifs et services acquis</i> , 2007
Nous nous attendions à ce que Travaux publics ait de l'information fiable sur les exigences des principaux occupants des édifices en matière de locaux et de services, ainsi que sur les besoins en matière de services aux visiteurs et de sécurité.	Conseil du Trésor — <i>Politique de planification des investissements — Actifs et services acquis</i> , 2007
Nous nous attendions à ce que Travaux publics ait tenu compte des effets des projets de réhabilitation sur l'environnement.	Conseil du Trésor — <i>Politique sur la gestion des biens immobiliers</i> , 2006
Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'un cadre de planification approprié qui prévoit des critères pour établir les priorités.	Conseil du Trésor — <i>Politique de planification des investissements — Actifs et services acquis</i> , 2007
Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'une information fiable et actualisée sur les coûts en vue d'étayer la prise de décisions et de surveiller le rendement.	Conseil du Trésor — <i>Politique sur la gestion des projets</i> , 1994 Conseil du Trésor — <i>Politique de planification des investissements — Actifs et services acquis</i> , 2007
Nous nous attendions à ce que Travaux publics dispose d'un mécanisme lui permettant de gérer le lancement, la planification, la mise en œuvre, le contrôle et la fermeture des projets, mécanisme qui s'inscrirait dans un cadre conforme aux pratiques généralement reconnues.	Conseil du Trésor — <i>Politique sur la gestion des projets</i> , 2007
Nous nous attendions à ce que Travaux publics ait accordé, dès le lancement des projets, les autorisations et les ressources adaptées à l'étendue et à la complexité des projets, ainsi qu'aux risques connexes.	Conseil du Trésor — <i>Politique sur la gestion des grands projets de l'État</i> , 1994
Nous nous attendions à ce que Travaux publics ait procédé à des évaluations des projets et ait recensé les leçons apprises.	Conseil du Trésor — <i>Politique sur la gestion des projets</i> , 1994

La direction a examiné les critères de vérification retenus et elle a reconnu leur validité.

Période visée par la vérification

La vérification a porté sur la période comprise entre janvier et octobre 2009. Nous avons cependant examiné des documents dont certains remontaient à 1988. Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 octobre 2009.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Sylvain Ricard

Directeur principal : Edward Wood

Directeur : André Côté

Laurent Bergeron Collin

Françoise Bessette

Sophie Chen

Jacqueline Warren

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

La recommandation formulée au chapitre 3 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>Gouvernance</p> <p>3.56 Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec les présidents du Sénat et de la Chambre des communes et avec leur appui — et de concert avec le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration et le Bureau de régie interne — devrait élaborer et proposer des mécanismes pour veiller à ce que les responsabilités et la reddition de comptes à l'égard des édifices du Parlement soient confiées au Sénat et à la Chambre des communes. (3.26-3.55)</p>	<p>Les défis de gouvernance qu'amène la Cité parlementaire sont très complexes et interpellent plusieurs organisations, dont Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le Ministère tient compte de la recommandation, qui va au-delà du Ministère, et en fait du gouvernement, et collaborera avec les autres intervenants, selon ses mandats et autorités, à améliorer la gouvernance.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes— Printemps 2010

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants — Chapitres 1 à 5

- | | |
|-------------------|---|
| Chapitre 1 | Le vieillissement des systèmes de technologie de l'information |
| Chapitre 2 | La modernisation de la gestion des ressources humaines |
| Chapitre 3 | La réhabilitation des édifices du Parlement |
| Chapitre 4 | Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest |
| Chapitre 5 | La recherche scientifique — Agriculture et Agroalimentaire Canada |
| Chapitre 6 | Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2009 |

