Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Public Works and Government Services Canada

Vérification et éthique
Audit and Ethics

Canada

2001-641

Rapport final

Vérification de la gestion de certains contrats AFPS

2003-03-25

Table des matières

Sommaire 1
1 Introduction 4
1.1 Autorisation du projet 4
1.2 Objectif 4
1.3 Portée 4
1.4 Contexte 5
2 Questions examinées 6
3 Constatations 7
3.1 Cadre de gestion des contrats AFPS à l'échelle nationale 7
3.2 Contrat no 3 - Manitoba 9
3.3 Contrat no 6 - SCN 1 14
4 Conclusions 17
5 Recommandations 19
6 Plan d'action 20
Annex A 21

Sommaire

Autorisation du projet

Cette vérification faisait partie du Plan de vérification et d'examen de 2001-2002 approuvé par le Comité de vérification et d'examen de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Objectif

Évaluer la pertinence du processus de gestion de certains contrats attribués dans le cadre du projet de recours à d'autres formes de prestation de services (AFPS) de TPSGC.

Portée

Afin d'évaluer le cadre de gestion des contrats AFPS, l'étendue de la vérification comprenait l'examen des politiques gouvernementales pertinentes, des documents relatifs aux contrats AFPS ainsi que des méthodes et des mécanismes de soutien appropriés, ainsi que d'interroger les employés clés aussi bien de TPSGC que de l'entrepreneur AFPS.

La vérification portait sur l'application du cadre de gestion des contrats AFPS à l'administration de deux contrats AFPS (n° 3, au Manitoba, et n° 6, dans le secteur de la capitale nationale 1 (le SCN 1), au cours de l'exercice 2001-2002. Dans les cas où certaines activités n'avaient pas encore eu lieu en 2001-2002, on a examiné les activités exécutées au cours de l'exercice précédent.

La vérification a essentiellement porté sur l'application du cadre de contrôle aux activités de gestion des contrats ci-dessous, pour chacun des contrats AFPS choisis.

- Surveillance continue du rendement.
- Gestion des problèmes contractuels.
- Gestion des avenants et des autorisations de modification.
- Activités de paiement.

La portée ne comprenait pas les méthodes de gestion de projets appliquées à l'établissement des contrats AFPS actuels ou futurs, la gestion de la mise en œuvre des projets de gestion immobilière administrés par les entrepreneurs AFPS, les services aux locataires, les activités de location de locaux pour commerce de détail et/ou les initiatives prises dans le cadre du Programme d'incitatifs axés sur le rendement.

Principales constatations

Les rôles et les responsabilités concernant la gestion des contrats AFPS de même que les méthodes et les outils requis pour assurer cette gestion ont été établis et diffusés par la Direction des AFPS et de la gestion de l'entretien des Services de gestion des biens et des installations (SGBI) de la Direction générale des services immobiliers (DGSI).

Les éléments essentiels du cadre de contrôle des contrats sont exposés en détail dans les contrats AFPS. Les contrats AFPS sont davantage liés à des prescriptions de résultats que normatifs : les indicateurs de rendement clés (IRC) servent à déterminer si l'entrepreneur a offert un assez bon rendement pour avoir droit aux paiements liés au rendement. Le processus de mesure des IRC témoigne aussi, implicitement, de l'exécution d'évaluations méthodiques du rendement de l'entrepreneur au plan des exigences globales du contrat. Les gestionnaires des biens du portefeuille se servent des IRC décrits dans le contrat AFPS ainsi que des outils mis à leur disposition par la DGSI, tel que le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC, pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur AFPS.

Pour la période visée par l'examen, dans le cas des deux contrats retenus, la gestion des modifications, des problèmes et des paiements relatifs aux contrats était conforme au cadre de contrôle de gestion des contrats AFPS. Il y avait des modifications exigeant d'autres modifications dont le processus avait été enclenché à l'échelle nationale, mais qui n'avaient pas encore été officialisées par des modifications aux contrats particuliers au moment de la vérification. La Direction générale du service des approvisionnements (DGSA) a indiqué que ces modifications seront apportées en bonne et due forme d'ici la fin de septembre 2002.

D'une manière générale, les gestionnaires des biens du portefeuille se servaient du cadre des IRC décrit dans le contrat AFPS ainsi que des outils mis à leur disposition par la DGSI, tels que le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC, pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur AFPS. La façon dont l'unité des SGBI du Manitoba interprétait certaines des exigences relatives aux IRC n'était pas conforme à l'esprit du cadre des IRC. Les situations en cause concernaient les évaluations, au moyen des IRC, de la réalisation de certains projets et le choix des biens aux fins de contrôle par échantillonnage.

La DGSI et la DGSA ont indiqué, au moment de l'approbation des constatations des vérificateurs, que des changements au cadre de suivi de l'exécution des contrats AFPS allaient être apportés en octobre 2002 par le biais de modifications à tous les contrats AFPS. TPSGC remplace présentement la méthode de contrôle actuelle au moyen d'une liste de contrôle par un cadre de gestion de la qualité pour lequel on utilisera l'information du système de gestion de la qualité du fournisseur de services AFPS. Les plans à cet égard prévoient l'application de méthodes d'assurance de la qualité, par exemple des vérifications annuelles de la qualité de tous les contrats, de manière à assurer une application uniforme du cadre[1]. La région de l'Ouest a indiqué qu'elle allait appliquer toutes les exigences nationales de suivi de l'exécution des contrats découlant de la modification prévue.

[1] Le cadre de gestion de la qualité prévu n'avait pas été évalué au moment de la vérification.

Conclusions

Durant la période visée par l'examen, il existait un cadre global de contrôle des contrats pour l'initiative AFPS, lequel était décrit dans les différents contrats, de pair avec les méthodes et les outils de gestion nécessaires fournis par la DGSI.

Il est important que les exigences relatives aux IRC soient interprétées et appliquées de la même façon pour tous les contrats AFPS, afin qu'on puisse, d'une part, calculer uniformément les paiements liés au rendement et, d'autre part, démontrer clairement qu'on a évalué assidûment et méthodiquement le rendement de l'entrepreneur en regard des exigences générales du contrat. Même si, dans certains cas, le cadre d'évaluation de l'exécution du contrat n'avait pas été interprété et appliqué uniformément, le cadre de contrôle des contrats avait, d'une manière générale, été appliqué pour les deux contrats examinés. De plus, TPSGC prévoit mettre en place, en octobre 2002, un cadre de gestion de la qualité dont certains éléments assureront une application uniforme du cadre.

Recommandations

Aucune recommandation n'est requise.

1 Introduction

1.1 Autorisation du projet

Cette vérification faisait partie du Plan de vérification et d'examen de 2001-2002 approuvé par le Comité de vérification et d'examen de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

1.2 Objectif

Évaluer la pertinence du processus de gestion de certains contrats attribués dans le cadre du projet de recours à d'autres formes de prestation de services (AFPS) de TPSGC.

1.3 Portée

Afin d'évaluer le cadre de gestion des contrats AFPS, l'étendue de la vérification comprenait l'examen des politiques gouvernementales pertinentes, des documents relatifs aux contrats AFPS ainsi que des méthodes et des mécanismes de soutien appropriés, ainsi que d'interroger les employés clés aussi bien de TPSGC que de l'entrepreneur AFPS.

La vérification portait sur l'application du cadre de gestion des contrats AFPS à l'administration de deux contrats AFPS (n° 3, au Manitoba, et n° 6, dans le SCN 1), au cours de l'exercice 2001-2002. Dans les cas où certaines activités n'avaient pas encore eu lieu en 2001-2002, on a examiné les activités exécutées au cours de l'exercice précédent. On n'a examiné l'information des exercices antérieurs que dans les cas où cela était nécessaire pour comprendre les processus et les méthodes actuels.

La vérification a essentiellement porté sur l'application du cadre de contrôle aux activités de gestion des contrats ci-dessous, pour chacun des contrats AFPS choisis.

- Surveillance continue du rendement.
- Gestion des problèmes contractuels.
- Gestion des avenants et des autorisations de modification.
- Activités de paiement.

La portée ne comprenait pas sur les méthodes de gestion de projets appliquées à l'établissement des contrats AFPS actuels ou futurs, sur la gestion de la mise en œuvre des projets de gestion immobilière administrés par les entrepreneurs AFPS, les services aux locataires, les activités de location de locaux pour commerce de détail et/ou les initiatives prises dans le cadre du Programme d'incitatifs axés sur le rendement.

1.4 Contexte

La Direction générale des services immobiliers (DGSI) de TPSGC est chargée d'offrir des locaux abordables et productifs ainsi que des services connexes à ses locataires de l'administration fédérale, à ses clients et à d'autres groupes. Bien que de nombreux locaux occupés par les fonctionnaires fédéraux soient loués (soit plus de 2 000 des 2 500 emplacements occupés par 160 000 fonctionnaires), le portefeuille compte un grand nombre d'immeubles dont l'État est propriétaire. La DGSI, à titre d'organisme gardien, est responsable d'environ 400 immeubles à bureaux appartenant à l'État ou obtenus par bail-achat et installations fédérales ne comportant pas de locaux à bureaux (immeubles d'usage courant, immeubles du patrimoine, barrages, ponts, quais et routes), à l'échelle du pays.

Conséquence directe de l'engagement du Ministère à réduire ses coûts à la suite de l'examen des programmes, entre le début et le milieu des années 1990, on a confié au secteur privé la responsabilité de fournir les services de gestion immobilière requis pour les trois quarts environ des biens immobiliers dont TPSGC assurait la garde partout au Canada. Les treize contrats prévus ont été attribués, par voie concurrentielle, à une entreprise, qui a commencé à assurer la prestation des services visés le 28 mai 1998. À peu près au même moment, la DGSI a également conclu des ententes AFPS avec des organismes des gouvernements de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan.

Pour chaque contrat AFPS conclu, l'entrepreneur reçoit un montant correspondant à ses frais admissibles, plus des frais de gestion établis, jusqu'à un plafond convenu. Les contrats définissent la qualité du travail qui doit être exécuté et prévoient des incitatifs monétaires liés aux résultats de la prestation de services de gestion immobilière par l'entrepreneur. TPSGC utilise des indicateurs de rendement clés (IRC) pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur.

Les contrats AFPS conclus avec l'entrepreneur ont été attribués pour une période de trois ans se terminant le 31 mars 2001, avec option de prolongation pour un maximum de quatre ans. TPSGC a prolongé tous les contrats pour deux autres années, soit jusqu'au 31 mars 2003, et a l'intention de les prolonger pour une année supplémentaire.

2 Questions examinées

On s'est servi, à l'étape de l'étude préparatoire de la vérification, des éléments pertinents des critères de contrôle de l'Institut canadien des comptables agréés, afin de mieux comprendre et évaluer la pertinence des mesures de contrôle de la gestion des contrats dans le cadre des AFPS.

À l'étape de l'examen détaillé de la vérification, on a évalué l'application du cadre de contrôle à deux contrats AFPS. Ces contrats avaient été choisis en fonction de facteurs tels que la taille du portefeuille et l'emplacement géographique. Le travail de vérification a été effectué au Manitoba, pour le contrat n° 3, et dans le SCN 1, pour le contrat n° 6, en février et en mars 2002.

On a évalué l'application du cadre de contrôle des contrats en regard des principales activités de gestion des contrats ci-dessous et des critères s'y rattachant.

- Surveillance continue du rendement :
  - le suivi et l'évaluation des IRC décrits dans le contrat sont assurés conformément au cadre établi par la DGSI;
  - les cotes attribuées à la suite des évaluations des IRC s'appuient sur des documents probants appropriés.

- Gestion des problèmes contractuels :
  - TPSGC et l'entrepreneur AFPS se parlent régulièrement;
  - il existe des processus permettant de régler rapidement les problèmes relatifs au contrat.

- Gestion des avenants et des autorisations de modification :
  - les avenants et les autorisations de modification sont traités dans les délais;
  - les modifications aux contrats sont approuvées dans les règles et régularisées au moyen d'un avenant;
  - les méthodes du Guide des approvisionnements sont appliquées et les pouvoirs délégués sont respectés;
  - les modifications aux contrats sont conformes aux exigences du document d'approbation des contrats AFPS;
  - les modifications aux contrats sont approuvées en tenant compte des limites autorisées.

- Activités de paiement :
  - les paiements sont effectués conformément aux conditions du contrat et aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*
  - les coûts sont rapprochés en temps utile, à la fin de l'année financière.

La vérification a été effectuée conformément à la Politique (du 1er avril 2001) du Conseil du Trésor en matière de vérification interne. Dans la logique de l'objectif de la vérification, les vérificateurs ont examiné et analysé les documents de TPSGC démontrant l'application du cadre de contrôle des contrats AFPS, et ils ont interrogé des membres du personnel, afin de déterminer dans quelle mesure ils comprenaient et appliquaient les principales mesures de contrôle.

3 Constatations

3.1 Cadre de gestion des contrats AFPS à l'échelle nationale

Les lois et orientations qui définissent le cadre de gestion des contrats AFPS comprennent la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux,* la *Loi sur les immeubles fédéraux,* la *Loi sur la gestion des finances publiques,* les politiques du Conseil du Trésor pertinentes et le document d'approbation des contrats AFPS.

Les éléments essentiels du cadre de contrôle des contrats sont exposés en détail dans les contrats AFPS. Les contrats AFPS sont liés à des prescriptions de résultats plutôt que normatifs. L'entrepreneur reçoit un montant correspondant à ses frais admissibles, plus des frais de gestion connexes, jusqu'à un plafond convenu. Les contrats définissent la qualité du travail qui doit être exécuté et prévoient des incitatifs monétaires liés au rendement.

Les indicateurs de rendement clés (IRC) servent à déterminer si l'entrepreneur a offert un assez bon rendement pour avoir droit aux paiements liés au rendement. Les IRC permettent aussi d'évaluer implicitement et systématiquement le rendement de l'entrepreneur au plan des exigences globales du contrat. Les gestionnaires des biens du portefeuille se servent des IRC décrits dans le contrat AFPS ainsi que des outils mis à leur disposition par la DGSI, tels que le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC, pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur AFPS.

Les rôles et les responsabilités concernant la gestion des contrats AFPS de même que les méthodes et les outils requis pour assurer cette gestion ont été établis par la Direction des AFPS et de la gestion de l'entretien des Services de gestion des biens et des installations (SGBI) de la DGSI. On trouve, dans le Guide pour la gestion des AFPS (qu'on peut consulter au moyen de l'intranet), la définition des responsabilités concernant les AFPS ainsi qu'un ensemble de procédures d'exploitation uniformisées à l'intention des gestionnaires des biens du portefeuille. Plusieurs procédures d'exploitation uniformisées destinées à s'ajouter au Guide étaient en voie d'élaboration au moment de la vérification.

(*) Le Secrétariat du Conseil du Trésor et TPSGC ont convenu que la gestion des aspects financiers des contrats serait assurée à un macro-niveau. Les montants des contrats pour la première année sont devenus les budgets de base pour chacun des treize contrats.

La gestion de chaque contrat est assurée et les résultats évalués en fonction d'un budget qui englobe tous les immeubles du portefeuille visé. Chaque responsable d'un contrat et chaque responsable technique a le pouvoir de modifier le contrat, à condition d'informer le service de gestion de projets AFPS de la DGSA des modifications apportées. Depuis la première année, les budgets des portefeuilles ont été rajustés annuellement et, dans certains cas, plus souvent, pour financer les modifications aux contrats. Les plans de gestion des immeubles du portefeuille sont

la principale justification des rajustements budgétaires. Cependant, le budget d'un portefeuille et un contrat peuvent aussi être modifiés durant l'année en fonction des besoins opérationnels. De plus, des modifications aux budgets et aux contrats liées à une augmentation des services de réalisation des projets ont été apportés par le biais du contrat AFPS, lorsque TPSGC et ses clients ont affecté plus de fonds à la gestion immobilière.

Le service de gestion de projets AFPS de la DGSA assure le suivi des modifications qui touchent tous les contrats AFPS. La DGSA prévoit qu'à la fin de la septième année, l'augmentation totale des coûts par rapport aux montants initialement approuvés pourrait être de 20 % à 25 % environ.

Les changements aux exigences mis en marche à l'échelle nationale n'ont pas été officialisés par des modifications aux contrats AFPS particuliers.

Des changements aux exigences mis en marche à l'échelle nationale n'ont pas été officialisés par des modifications aux contrats particuliers, par exemple dans les cas ci-dessous.

- Des lettres de crédit ont été renvoyées sans que les contrats visés n'aient été modifiés en conséquence (point 10.2(a)).
- Les IRC sont décrits à l'annexe B de l'appendice A - Énoncé des travaux. À l'exercice 2000-2001 (SPM9), le sondage de TPSGC ne faisait plus partie des IRC utilisés pour évaluer le rendement de l'entrepreneur et les points qui y étaient associés avaient été répartis entre d'autres IRC. Le contrat n° 6 n'avait pas encore été modifié en fonction de ce changement.
- L'annexe C de l'Énoncé des travaux n'avait pas été mise à jour en fonction des changements relatifs aux exigences particulières du Système de répertoriage de l'information et de rapport établies pour le contrat.

Le service de gestion de projets AFPS de la DGSA a fait savoir que les changements requis seraient apportés d'ici la fin de septembre 2002.

La DGSI et la DGSA ont indiqué, au moment de l'approbation des constatations des vérificateurs, que des changements au cadre de suivi de l'exécution des contrats AFPS allaient être apportés en octobre 2002 par le biais de modifications à tous les contrats AFPS. TPSGC est en train de remplacer la méthode de contrôle actuelle au moyen d'une liste de contrôle par un cadre de gestion de la qualité pour lequel on utilisera l'information du système de gestion de la qualité du fournisseur de services AFPS. Les plans à cet égard prévoient l'application de méthodes d'assurance de la qualité, par exemple des vérifications annuelles de la qualité de tous les contrats, de manière à assurer une application uniforme du cadre.

Ces changements, qui ont été communiqués au personnel de TPSGC au deuxième trimestre de l'exercice 2002-2003, exigeront une modification des procédures de suivi et d'évaluation du rendement de TPSGC. Comme l'étape de l'examen détaillé était terminée, les vérificateurs n'ont pas évalué la pertinence des processus de gestion de la qualité prévus.

3.2 Contrat n° 3 - Manitoba

Les conclusions générales portent sur l'administration du contrat AFPS n° 3 par l'unité des SGBI, au Manitoba (région de l'Ouest), et l'unité de l'Attribution des marchés immobiliers de la DGSA.

Surveillance continue du rendement

Dans les cas où les activités d'évaluation des IRC n'avaient pas encore eu lieu en 2001-2002, l'équipe de vérification a examiné les évaluations effectuées en 2000-2001. Comme les évaluations ont souvent lieu en fin d'exercice, des vingt-huit IRC non financiers examinés par l'équipe de vérification, dix-huit provenaient d'évaluations menées en 2000-20001 et dix d'évaluations menées en 2001-2002. L'unité des SGBI du Manitoba exécute, avec l'aide d'autres unités de la région de l'Ouest, des activités de suivi du rendement en plus de celles prévues dans le cadre d'évaluation du rendement au moyen des IRC, activités qui s'inscrivent dans un processus de surveillance globale de l'exécution des contrats. Ces activités n'ont pas été examinées, étant donné que la vérification portait essentiellement sur les activités méthodiques d'évaluation des IRC dans le contexte des AFPS, et ce, dans le but de déterminer le degré de conformité au cadre national de gestion des contrats AFPS.

Les résultats de cet examen sont exposés ci-dessous.

Les SGBI se servaient des IRC décrits dans le contrat AFPS ainsi que d'outils connexes mis à leur disposition par la DGSI (par exemple, le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC, le guide pour les AFPS et les listes de vérification locales) pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur.

Les vérificateurs ont trouvé trois domaines d'application des évaluations au moyen des IRC où l'interprétation des exigences relatives aux IRC n'était pas tout à fait conforme au cadre des IRC.

i) Il est important, en application du cadre de contrôle des contrats AFPS, de conserver des éléments probants démontrant que les activités d'évaluation du rendement de l'entrepreneur sont exécutées comme il se doit par TPSGC.

   Or, il n'y avait pas toujours de tels éléments probants à l'appui des cotations établies au moyen de la fiche de calcul et de la liste de contrôle pour les IRC choisis pour les vérifications par sondage. Les vérificateurs ont constaté que, pour certaines évaluations au moyen des IRC de l'exercice 2000-2001, il n'y avait pas d'information supplémentaire au dossier à l'appui des cotations des listes de contrôle et de la fiche de calcul électronique. Il existait toutefois de tels renseignements supplémentaires au dossier pour d'autres évaluations, portant notamment sur la réalisation des projets, la conformité environnementale et le développement durable. Bien que la conservation d'éléments probants relève du domaine subjectif des règles de l'art, l'absence de telles preuves a fait obstacle à l'examen du

degré de conformité des évaluations particulières effectuées au moyen des IRC au cadre de gestion des AFPS.

Sur le plan positif, dans le cas des évaluations effectuées en 2001-2002, on a constaté qu'on procédait d'une façon de plus en plus méthodique, notamment en ce qui concerne les documents justificatifs, par exemple en faisant signer les rapports d'inspection et des preuves photographiques par le gestionnaire des installations de l'entrepreneur.

ii) L'application de l'évaluation de l'IRC *FPR2 - Estimations (projets)* n'était pas conforme au cadre d'utilisation des IRC.

L'IRC *FPR2 - Estimations (projets)* mesure l'exactitude des estimations du coût d'un projet. La cote attribuée pour cet IRC diffère selon le type d'estimations utilisé. Voici ce qui est indiqué à ce sujet dans la version 5.5 du guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC : FPR2 - Estimations. TPSGC évaluera chaque projet en vue d'établir l'exactitude des estimations de l'entrepreneur. Les estimations figurant dans le plan de portefeuille seront comparées aux coûts réels, et on calculera un pourcentage d'écart absolu. Le coût réel sera le montant fixe soumis par l'entrepreneur et approuvé par TPSGC, après avoir terminé la conception du projet et avoir obtenu des propositions en régime de concurrence. La moyenne de chaque écart permettra de calculer la cote réelle. (Page 57)

Pour calculer l'IRC *FPR2 - Estimations,* les SGBI du Manitoba comparent les estimations de coûts à l'étape des plans et devis (estimations de type B ou C) au coût final du projet, ce qui aboutit à une cote plus favorable que si on utilisait les estimations du Plan de gestion des immeubles (type D), estimations dont on se sert pour décider si un projet doit être inscrit sur la liste des projets approuvés pour l'année. Suivant le guide de cotation des IRC, ce sont ces estimations du PGI qu'il faut utiliser.

La région de l'Ouest a fait savoir qu'elle avait l'intention d'utiliser les estimations du PGI pour l'IRC *FPR2 - Estimations* en 2002-2003, jusqu'à ce qu'une modification à tous les contrats destinée à mettre en œuvre un régime de gestion de la qualité (modification prévue pour octobre 2002) établisse de nouveaux processus.

iii) Le suivi de plusieurs IRC applicables n'était pas assuré conformément à la fiche de calcul de l'IRC aux fins de suivi du rendement des entrepreneurs AFPS.

Une des conditions importantes du suivi du rendement des entrepreneurs AFPS est qu'il faut que les IRC soient évalués à des dates choisies au hasard, afin d'obtenir une mesure du rendement de l'entrepreneur statistiquement valable. Comme il est indiqué dans le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC, il n'est pas nécessaire que le gestionnaire des biens surveille le rendement de l'entrepreneur dans tous les immeubles ou pour tous les projets, en tout temps. Il doit plutôt choisir certains immeubles et projets qui serviront de points de référence pour déterminer le rendement global de l'entrepreneur. Les résultats des activités de surveillance du rendement de l'entrepreneur lui seront communiqués tous les mois, afin de le tenir au courant aussi bien des lacunes que des réussites au plan de la prestation des services

ainsi que de l'aider à bien comprendre les attentes de TPSGC. On ajoute que les gestionnaires des biens doivent s'appuyer sur des évaluations représentatives et systématiquement non biaisées de l'échantillon.

La fiche de calcul de l'IRC a été mise au point par le Centre d'expertise national des SGBI. Elle sert à établir une liste des immeubles qui doivent être inspectés durant l'année pour les IRC qui sont évalués pour les immeubles particuliers. Il est indiqué dans le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC que le système tient compte du nombre d'immeubles du portefeuille et de la priorité attribuée aux différents immeubles (par exemple, on attribue une plus grande priorité aux immeubles à bureaux qu'aux entrepôts) pour établir le nombre d'inspections requises par immeuble, afin qu'on puisse obtenir un niveau de confiance statistiquement valable.

L'équipe de vérification a comparé les inspections effectuées en 2001-2002 (jusqu'en février 2002) à la liste établie au moyen de la fiche de calcul de l'IRC. Elle a observé plusieurs différences, les SGBI du Manitoba ayant apporté des changements au suivi par échantillons établis au moyen de la fiche de calcul de l'IRC. Ces changements résultaient, dans certains cas, du retard dans la mise en place du système (juillet 2001) et, dans d'autres cas, d'une volonté d'étendre la portée des inspections. Comme ces changements ne s'appuyaient pas sur des méthodes quantitatives, on ne peut associer un niveau de confiance statistiquement valable aux résultats des évaluations des IRC examinées pour 2000-2001.

De plus, un des principaux objectifs qu'on visait en établissant le cadre d'évaluation des contrats AFPS nationaux au moyen des IRC était d'assurer l'utilisation de la liste statistiquement valable établie par la fiche de calcul de l'IRC, afin que tous les contrats soient traités de la même manière. Une des raisons pour ce faire est qu'on craint qu'une application divergente du cadre n'occasionne des problèmes au chapitre de la gestion des différents contrats AFPS.

La DGSI et la DGSA prévoient modifier tous les contrats AFPS en octobre 2002, afin de mettre en place un régime de gestion de la qualité qui modifiera le cadre de suivi du rendement des entrepreneurs AFPS au moyen des IRC. On a notamment l'intention d'instaurer le recours à des techniques d'assurance de la qualité - par exemple des vérifications annuelles de la qualité de tous les contrats - pour favoriser l'uniformité. La région de l'Ouest a indiqué qu'elle appliquerait les exigences de suivi nationales associées à la modification prévue.

Gestion des problèmes contractuels

Tout au long de la période visée, on maintenait un dialogue suivi avec l'entrepreneur, au niveau opérationnel, afin d'examiner et de régler les problèmes contractuels.

Toutes les deux semaines, on tenait des réunions auxquelles participaient le gestionnaire des biens, le gestionnaire des immeubles et des installations ainsi que les spécialistes de la gestion de l'entretien de TPSGC et le gestionnaire de portefeuille, le gestionnaire de projet et les gestionnaires des installations de l'entrepreneur. Les comptes rendus de ces réunions fournissaient des renseignements au sujet du moment auquel certaines questions avaient été soulevées pour la première fois, des engagements à fournir de l'information pris par l'entrepreneur de même que de la situation concernant les demandes encore en suspens. Outre les réunions ci-dessus, les gestionnaires des immeubles et des installations de TPSGC et les gestionnaires des installations de l'entrepreneur responsables d'immeubles particuliers communiquaient par téléphone et se rencontraient régulièrement.

Il existait des éléments probants démontrant que le gestionnaire des biens de TPSGC et le gestionnaire de portefeuille de l'entrepreneur se rencontraient toutes les deux semaines. On avait conservé des notes prises durant ces réunions et on a consulté les messages électroniques envoyés à la suite de ces réunions pour connaître de façon plus détaillées les sujets qui y avaient été abordés.

La gestion des problèmes contractuels était assurée correctement

Les comptes rendus des réunions régulières entre l'entrepreneur et TPSGC montrent que les questions de la marche à suivre par l'entrepreneur en cas d'incident critique et en matière de mise en service étaient revenues dans les discussions tout au long de l'exercice 2001-2002. La position de l'entrepreneur à cet égard, telle qu'exposée dans les comptes rendus, était qu'on devrait établir une procédure et, dans le cas de la mise en service, estimer le coût de l'établissement d'une procédure. La position - tout à fait raisonnable - des SGBI du Manitoba était, qu'en vertu du contrat, il incombait à l'entrepreneur d'établir de telles procédures dès le début. La région de l'Ouest savait, au moment de la vérification, que ce problème n'avait pas encore été réglé et qu'on cherchait une solution.

Gestion des avenants et des autorisations de modification

Les avenants et les autorisations de modification visant le contrat n° 3 ont été approuvés comme il se doit, en tenant compte des limites établies, et il existait des éléments probants de justifications appropriées.

Activités de paiement

Les paiements relatifs aux coûts de fonctionnement et d'entretien et aux petits projets ont été effectués de la façon prévue dans le contrat. À la fin de la période, les coûts étaient rapprochés et, au besoin, rajustés.

Les SGBI du Manitoba respectent l'esprit du contrat AFPS en ce qui touche l'autorisation des projets et l'approbation des paiements correspondants. Les paiements pour la période examinée ont été effectués conformément au calendrier des paiements d'étape approuvé pour l'année, et ils ont été rapprochés conformément aux exigences du contrat.

Comme on l'a fait observer dans l'étude préalable, on dépend très largement des systèmes comptables de l'entrepreneur pour assurer l'exactitude de la facturation. Les coûts de l'entrepreneur sont « rapprochés » annuellement par un vérificateur indépendant, conformément aux exigences du contrat. Le cabinet de vérification atteste que les coûts engagés sont conformes aux conditions du contrat. Ce même cabinet fournit un document attestant des coûts et indiquant que la vérification des coûts a été effectuée suivant les normes de vérification généralement reconnues.

Au début de 2002, les SGBI d'Edmonton ont comparé l'attestation des coûts de l'entrepreneur pour 2000-2001 à l'information consignée dans les dossiers de TPSGC. Les écarts observés étaient minimes.

Conclusions pour le contrat n° 3

Pour la période examinée, la gestion des problèmes contractuels, des avenants et des autorisations de modification ainsi que des activités de paiements était assurée conformément au cadre de contrôle de gestion des contrats AFPS.

D'une manière générale, les SGBI du Manitoba se servaient des IRC décrits dans le contrat AFPS ainsi que des outils mis à leur disposition par la DGSI, tels que le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC de même que les listes de contrôle, pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur AFPS. La vérification par sondage a permis de découvrir certaines évaluations effectuées au moyen des IRC pour lesquelles l'interprétation des exigences par les SGBI du Manitoba n'était pas en accord avec l'esprit du cadre d'utilisation des IRC. Les situations où il existait une telle divergence d'interprétation sont décrites ci-dessous.

i) Plusieurs évaluations au moyen des IRC qui ont fait l'objet de vérification par sondage ne s'appuyaient pas sur des éléments probants. Bien que la conservation d'éléments probants relève du domaine subjectif des règles de l'art, l'absence de telles preuves a fait obstacle à l'examen, par l'équipe de vérification, du degré de conformité des évaluations particulières effectuées au moyen des IRC au cadre de gestion des AFPS. L'équipe de vérification a par ailleurs observé que plus on avançait dans la période d'examen, plus on trouvait de documents à l'appui des évaluations.

ii) L'interprétation des exigences à l'égard du calcul de la valeur de l'IRC *FPR2 - Estimations* (qui mesure le degré d'exactitude des estimations de coût d'un projet) n'était pas conforme à ce qu'on trouve dans le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC.

iii) Plusieurs évaluations au moyen des IRC qui ont été vérifiées par sondage n'étaient pas conformes à la fiche de calcul de l'IRC.

Il est important que les exigences relatives aux IRC soient interprétées et appliquées uniformément pour tous les contrats AFPS, afin qu'on puisse, d'une part, calculer toujours de la même façon les paiements liés au rendement et, d'autre part, démontrer qu'on a évalué méthodiquement le rendement de l'entrepreneur en regard des exigences générales du contrat. La région de l'Ouest a indiqué qu'elle appliquerait les exigences nationales du régime de gestion de la qualité prévu, lequel modifiera le cadre de suivi du rendement des entrepreneurs AFPS au moyen des IRC.

3.3 Contrat n° 6 - SCN 1

Les conclusions générales portent sur l'examen de l'administration du contrat AFPS pour le portefeuille n° 6 par les SGBI, Unité de service à la clientèle nationale (USCN), SCN 1, la DGSI et le service de gestion de projets AFPS du Secteur des produits industriels et commerciaux et des services de normalisation de la DGSA.

Surveillance continue du rendement

L'examen a porté sur un échantillon de vingt-trois évaluations ayant pour objet vingt IRC ou sous-éléments d'IRC que les SGBI ont utilisés pour établir le rendement des entrepreneurs au cours des exercices 2000-2001 et 2001-2002.

Les résultats de cet examen sont exposés ci-dessous.

Les SGBI du SCN 1 se servaient des IRC décrits dans le contrat AFPS n° 6 ainsi que des outils connexes mis à leur disposition par la DGSI (par exemple, le guide de cotation des IRC, le manuel d'utilisation AFPS et les listes de contrôle locales) pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur.

i) Il est important, en application du cadre de contrôle des contrats AFPS, de conserver des éléments probants démontrant que les activités d'évaluation du rendement de l'entrepreneur sont exécutées comme il se doit par TPSGC. En l'occurrence, il existait des éléments probants pour les évaluations relatives au contrat n° 6 au moyen des IRC.

ii) Les évaluations, au moyen des IRC, de projets réalisés dans huit immeubles différents avaient été retenues pour l'examen. Les projets devant être évalués sont choisis au début de l'année. Ces projets sont évalués en regard des estimations du Plan de gestion des immeubles, conformément au guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC.

iii) Le suivi et l'évaluation des IRC applicables ont été assurés conformément à la fiche de calcul de l'IRC utilisée pour le suivi du rendement des entrepreneurs AFPS. Selon le cadre d'utilisation des IRC, il faut évaluer le rendement de l'entrepreneur au moyen des IRC à différents moments. Le SCN n° 1 établit son calendrier d'inspections à partir du calendrier

établi au moyen de la fiche de calcul de l'IRC. Il existait des éléments probants démontrant que les inspections étaient effectuées suivant les indications de la fiche de calcul et que, dans la mesure du possible, elles étaient réparties sur toute l'année. Les vérifications par sondage englobaient une comparaison entre les dates d'inspection prévues et les dates d'inspection effectives, suivant l'information consignée dans la fiche de calcul de l'IRC. Les écarts ainsi découverts étaient peu importants et, dans la plupart des cas, les inspections avaient lieu durant le mois où elles étaient prévues.

Gestion des problèmes contractuels

On maintenait un dialogue suivi avec l'entrepreneur, afin d'examiner et de régler des problèmes contractuels.

Des comptes rendus des réunions mensuelles étaient établis par TPSGC. Il existe des éléments probants démontrant que l'entrepreneur s'acquitte de ses responsabilités et communique à TPSGC l'information requise en temps utile. Comme en témoignent les comptes rendus, on tenait des réunions mensuelles auxquelles participaient le gestionnaire des biens de TPSGC, le gestionnaire de portefeuille de l'entrepreneur de même que le responsable du contrat de la DGSA et d'autres membres du personnel de TPSGC, selon les nécessités. Les ordres du jour étaient distribués avant les réunions, les sujets de discussion étaient numérotés dans les comptes rendus, afin qu'on sache au cours de quelle réunion ils avaient été abordés, et les comptes rendus étaient approuvés à la fois par le gestionnaire des biens de TPSGC et le gestionnaire de portefeuille de l'entrepreneur.

Gestion des avenants et des autorisations de modification

Les avenants et les autorisations de modification visant le contrat n° 6 avaient été approuvés comme il se doit, en tenant compte des limites établies, et il existait des éléments probants de justifications appropriées.

Activités de paiement

Les paiements relatifs aux coûts de fonctionnement et d'entretien et aux petits projets avaient été effectués de la façon prévue dans le contrat n° 6. À la fin de la période, les coûts étaient rapprochés et, au besoin, rajustés.

Tel que prévu dans le contrat, les coûts étaient rapprochés une fois par année par un vérificateur indépendant, lequel a certifié que les coûts engagés étaient conformes aux conditions du contrat. Il existait des éléments probants démontrant que les coûts engagés par l'entrepreneur tels que certifiés pour 2000-2001 avaient été rapprochés des dossiers de TPSGC, en avril 2001. Il existait un solde créditeur d'environ 240 120 $, que l'entrepreneur a acquitté au moyen d'un chèque joint à sa facture du 1er mai 2001.

Les SGBI du SCN n° 1 se sont conformés à l'esprit du cadre de gestion des contrats AFPS concernant l'autorisation des projets et l'approbation des paiements s'y rattachant. Il est ressorti

de l'examen des dossiers que les SGBI du SCN n° 1 appliquaient, avec l'entrepreneur, un processus efficace d'approbation des travaux relatifs aux projets. Il existait des éléments probants démontrant que les évaluations des projets étaient exécutées efficacement.

Conclusions pour le contrat n° 6

Pour la période examinée, la gestion des problèmes contractuels, des avenants et des autorisations de modification ainsi que des activités de paiement était assurée conformément au cadre de contrôle de gestion des contrats AFPS.

Les SGBI du SCN n° 1 se servaient des IRC décrits dans le contrat AFPS ainsi que des outils mis à leur disposition par la DGSI, tels que les listes de contrôle et le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC, pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur AFPS. Il est ressorti de l'examen des documents disponibles et des entrevues avec les employés clés que, pour la période visée, le suivi et l'évaluation de l'exécution du contrat AFPS avaient été assurés conformément au cadre et aux lignes directrices des IRC.

4 Conclusions

Durant la période visée par l'examen, il existait un cadre global de contrôle des contrats pour l'initiative AFPS, lequel était décrit dans les différents contrats, de pair avec les méthodes et les outils de gestion nécessaires fournis par la DGSI.

Il y avait des modifications exigeant d'autres modifications dont le processus avait été enclenché à l'échelle nationale, mais qui n'avaient pas encore été officialisées par des modifications aux contrats particuliers au moment de la vérification. La DGSA a indiqué que ces modifications seraient apportées en bonne et due forme d'ici la fin de septembre 2002.

Pour la période visée par l'examen, dans le cas des deux contrats retenus, la gestion des modifications, des problèmes et des paiements relatifs aux contrats était conforme au cadre de contrôle de gestion des contrats AFPS.

Les contrats AFPS sont davantage liés à des prescriptions de résultats que normatifs : les IRC servent à déterminer si l'entrepreneur a offert un assez bon rendement pour avoir droit aux paiements liés au rendement. Le processus de mesure des IRC témoigne aussi, implicitement, de l'exécution d'évaluations méthodiques du rendement de l'entrepreneur au plan des exigences globales du contrat. Il est important que les exigences relatives aux IRC soient interprétées de la même façon pour tous les contrats AFPS, afin qu'on puisse, d'une part, calculer uniformément les paiements liés au rendement et, d'autre part, démontrer clairement qu'on a évalué assidûment et méthodiquement le rendement de l'entrepreneur en regard des exigences générales du contrat.

D'une manière générale, les gestionnaires des biens du portefeuille se servaient du cadre des IRC décrit dans le contrat AFPS ainsi que des outils mis à leur disposition par la DGSI, tels que le guide de cotation et manuel d'utilisation des IRC, pour assurer le suivi et l'évaluation du rendement de l'entrepreneur AFPS. La façon dont l'unité des SGBI du Manitoba interprétait certaines des exigences relatives aux IRC n'était pas conforme à l'esprit du cadre d'utilisation des IRC. Les situations en cause concernaient les évaluations, au moyen des IRC, de la réalisation de certains projets et le choix des biens aux fins de contrôle par échantillonnage.

La DGSI et la DGSA ont indiqué, au moment de l'approbation des constatations des vérificateurs, que des changements au cadre de suivi de l'exécution des contrats AFPS allaient être apportés en octobre 2002 par le biais de modifications à tous les contrats AFPS. TPSGC met en place présentement la méthode de contrôle actuelle, au moyen d'une liste de contrôle, par un cadre de gestion de la qualité pour lequel on utilisera l'information du système de gestion de la qualité du fournisseur de services AFPS. Les plans à cet égard prévoient l'application de méthodes d'assurance de la qualité, par exemple des vérifications annuelles de la qualité de tous les contrats, de manière à assurer une application uniforme du cadre. Comme l'étape de l'examen détaillé était terminée, les vérificateurs n'ont pas évalué la pertinence des processus de gestion de la qualité prévus. La région de l'Ouest a indiqué qu'elle allait appliquer toutes les exigences nationales de suivi de l'exécution des contrats découlant de la modification prévue.

Il est ressorti de la vérification des dossiers d'évaluation au moyen des IRC concernant le contrat n° 3 du Manitoba que, dans certains cas, les documents probants étaient absents ou insuffisants. Il est important, en application du cadre de contrôle des contrats AFPS, de conserver des éléments probants démontrant que les activités d'évaluation du rendement de l'entrepreneur par TPSGC sont exécutées comme il se doit. Sur le plan positif, on a constaté qu'on procédait d'une façon de plus en plus méthodique, à mesure qu'on avançait dans la période visée par l'examen; on a observé notamment une amélioration des méthodes de documentation.

Même si, dans certains cas, le cadre d'évaluation de l'exécution du contrat n'avait pas été interprété uniformément, le cadre de contrôle des contrats avait, d'une manière générale, été appliqué pour les deux contrats examinés. TPSGC prévoit en outre mettre en place un régime de gestion de la qualité, dont certains éléments assureront une application uniforme du cadre.

5 Recommandations

Aucune recommandation n'est requise.

6 Plan d'action

Comme aucune recommandation n'est formulée, aucun plan d'action n'est requis.

Annexe A

L'équipe de vérification a appliqué, à l'étape de l'étude préparatoire de la vérification, les critères de contrôle ci-dessous de l'Institut canadien des comptables agréés, afin de mieux comprendre et évaluer la pertinence des mesures de contrôle de la gestion des contrats dans le cadre des AFPS.

But

A1 Des objectifs devraient être établis et communiqués

A2 Les risques internes et externes importants auxquels l'organisation fait face dans la poursuite de ses objectifs devraient être identifiés et évalués.

A3 Des politiques visant à faciliter l'atteinte des objectifs de l'organisation et la gestion des risques auxquels elle fait face devraient être établies, communiquées et mises en pratique, afin que les gens comprennent ce qui est attendu d'eux et connaissent l'étendue de leur liberté d'action.

A4 Des plans pour guider les efforts de réalisation des objectifs de l'organisation devraient être établis et communiqués.

A5 Les objectifs et les plans connexes devraient comprendre des cibles et des indicateurs de performance mesurables.

Engagement

B1 Des valeurs éthiques, y compris l'intégrité, devraient être définies, communiquées et mises en pratique dans l'ensemble de l'organisation.

B2 Les politiques et pratiques en matière de ressources humaines devraient être conformes aux valeurs éthiques de l'organisation et cohérentes avec ses objectifs.

B3 Les pouvoirs, les responsabilités et l'obligation de rendre compte devraient être clairement définis et être conformes aux objectifs de l'organisation afin que les décisions et les actions soient prises par les bonnes personnes.

B4 Un climat de confiance mutuelle devrait être favorisé pour faciliter la circulation de l'information entre les personnes et aider celles-ci à contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs de l'organisation.

Capacité

C1 Les personnes devraient avoir les connaissances, les compétences et les outils nécessaires pour contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisation.

C2 Les processus de communication devraient soutenir les valeurs de l'organisation et la réalisation de ses objectifs.

C3 Une information pertinente suffisante devrait être établie et communiquée dans des délais acceptables pour permettre aux personnes de s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées.

C4 Les décisions et actions des diverses parties de l'organisation devraient être coordonnées.

C5 Les activités de contrôle devraient être conçues de façon à faire partie intégrante de l'organisation, compte tenu des objectifs de celle-ci, des risques susceptibles de nuire à l'atteinte de ces objectifs et de l'interrelation entre les éléments du contrôle.

Surveillance et apprentissage

D1 On devrait surveiller les environnements externes et internes pour obtenir des informations pouvant signaler la nécessité de réévaluer les objectifs de l'organisation ou le contrôle au sein de celle-ci.

D2 La performance devrait faire l'objet d'un suivi à l'aide des cibles et des indicateurs définis dans les objectifs et les plans de l'organisation.

D3 Sans objet.

D4 Les besoins d'information et les systèmes connexes devraient être réévalués lorsque les objectifs changent ou lorsque des déficiences sont relevées dans la communication de l'information.

D5 Des procédures de suivi devraient être établies et appliquées pour faire en sorte que se produisent les changements ou les actions appropriés.

D6 La direction devrait évaluer périodiquement l'efficacité du contrôle dans l'organisation et communiquer les résultats de son évaluation aux personnes envers lesquelles elle a une obligation de rendre compte.