



Au service du  
**GOUVERNEMENT,**  
au service des  
**CANADIENS.**

## Rapport final

2013-712

Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur les projets dirigés par TPSGC, à titre de locataire

19 mars 2015

Bureau de la vérification et de l'évaluation





## TABLE DES MATIÈRES

POINTS PRINCIPAUX.....	i
INTRODUCTION .....	1
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION.....	5
ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ.....	6
OBSERVATIONS .....	6
GOUVERNANCE ET SURVEILLANCE .....	6
La surveillance et l'orientation stratégique de la haute direction à l'échelle régionale sont limitées .....	6
La clarté des rôles et des responsabilités dans le cadre des projets régionaux dirigés par des locataires peut être améliorée .....	8
PRINCIPAUX CONTRÔLES DE SURVEILLANCE ET DE GESTION DES PROCESSUS .....	9
Les processus utilisés dans le cadre des projets régionaux dirigés par des locataires ne sont pas suffisamment détaillés, et la formation et la communication relatives à ces processus sont limitées.....	10
La surveillance régionale du respect de l'énoncé des travaux des contrats AFPS et des autorisations appropriées peut être améliorée.....	12
La surveillance régionale de l'exactitude des factures du fournisseur de services peut être améliorée.....	13
CONCLUSION.....	15
RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	17
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION .....	19

## **POINTS PRINCIPAUX**

- i. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), à titre de centre d'expertise du gouvernement en matière de biens immobiliers, gère l'un des portefeuilles immobiliers les plus importants et les plus diversifiés du pays. La responsabilité de TPSGC quant à la prestation de services allant de l'entretien et de l'exploitation des systèmes des immeubles aux projets de maintenance, d'aménagement paysager et de réparation est assurée en vertu de contrats conclus avec un fournisseur d'autres formes de prestation de services (AFPS) du secteur privé dans plus de 700 installations gérées par TPSGC.
- ii. Les contrats AFPS visent les trois fonctions suivantes : les services de gestion immobilière, les services facultatifs et les services d'exécution de projets. Les services de gestion immobilière et les services facultatifs peuvent uniquement être demandés par la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) de TPSGC, à titre de gardien des immeubles. Cependant, les contrats sont structurés de façon que les locataires des immeubles du gouvernement aient l'option de faire directement affaire avec le fournisseur de services AFPS pour les services de réalisation de projets de moins de 40 000 \$ (projets dirigés par des locataires) sans que la DGBI de TPSGC ait à en assurer la surveillance. Ces projets sont demandés, approuvés et payés en vertu des pouvoirs délégués de chaque locataire fédéral, y compris TPSGC, à titre d'entité ministérielle comme tout autre ministère.
- iii. En mars 2010, en réponse à la couverture médiatique de certaines dépenses liées à des projets dirigés par les Services ministériels de TPSGC dans la Région de la capitale nationale (RCN) aux termes de contrats AFPS, la ministre de TPSGC a demandé que les dépenses facturées aux Services ministériels de TPSGC à titre de locataire, ainsi qu'à la DGBI de TPSGC à titre de gardien par les fournisseurs de services AFPS fassent l'objet d'une vérification indépendante. Le contrat a été attribué à PricewaterhouseCoopers s.r.l., qui a mené une vérification indépendante des dépenses en plusieurs phases. Des examens internes distincts des contrôles de surveillance de TPSGC dans les Services ministériels et dans la DGBI quant aux dépenses liées aux AFPS faites à titre de locataire et de gardien ont aussi été réalisés par le Bureau de la vérification et de l'évaluation de TPSGC. Ces travaux de certification ont donné lieu à la formulation de recommandations adressées aux Services ministériels et à la DGBI de TPSGC. Le Ministère a élaboré des plans d'action de la gestion pour donner suite aux préoccupations soulevées par suite de la vérification indépendante et de l'examen interne.
- iv. Comme il est indiqué, les travaux de certification précédents et les plans d'action de la gestion subséquents étaient axés sur les projets dirigés par TPSGC à titre de locataire provenant de la région de la capitale nationale. Les contrôles en place dans les bureaux régionaux de TPSGC (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest et Pacifique) n'étaient pas au cœur de travaux de certification précédents liés aux contrats AFPS.

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

Comme les bureaux régionaux ont les mêmes responsabilités quant à l'assurance de la validité et de l'exactitude des projets AFPS dirigés par des locataires, il est important pour le Ministère d'être certain que les projets dirigés par des locataires sont assujettis aux contrôles appropriés.

- v. L'utilisation de projets dirigés par des locataires à l'échelle régionale par TPSGC est relativement faible, tant sur le plan des volumes de projets que de la valeur en dollars (94 projets dirigés par des locataires évalués à environ 230 000 \$ ont été mis en œuvre en vertu de pouvoirs régionaux en 2013-2014). Étant donné cette réalité, les régions ont jugé que le besoin de surveillance par la haute direction de même que de processus élaborés était limité. Bien que le volume de transactions et la valeur en dollars des projets dirigés par des locataires soient relativement faibles, ces dépenses présentent néanmoins des risques qualitatifs pour le Ministère, comme l'a démontré la couverture médiatique reçue en mars 2010. On visait ici seulement 7 transactions gérées par les Services ministériels de TPSGC, qui représentaient toutes des dépenses inférieures à 20 000 \$. Comme les projets dirigés par des locataires peuvent aussi être utilisés par les bureaux régionaux, il est essentiel ces projets fassent l'objet de contrôles adéquats. La mise en place de tels contrôles sera particulièrement importante dans le contexte de la prochaine génération de contrats, car on s'attend en plus à ce que TPSGC ait corrigé les faiblesses des contrôles précédents. Un cadre de contrôle amélioré pour l'utilisation de projets dirigés par des locataires à l'échelle régionale aiderait à satisfaire cette attente.
- vi. Nous avons constaté que les projets dirigés par des locataires font l'objet de peu de rapports destinés aux organes supérieurs de surveillance de la gestion établis dans les régions. Par conséquent, la surveillance et l'orientation stratégique de la haute direction à l'échelle régionale sont également limitées. De plus, comme la plupart des régions ne recourent pas beaucoup à ces projets, des directives détaillées propres aux régions concernant les rôles et les responsabilités ont été observées dans seulement deux des cinq régions (régions de l'Atlantique et du Québec). Les niveaux de compréhension des rôles et des responsabilités varient aussi considérablement d'une région à l'autre, et certains employés assumant un rôle dans les projets régionaux dirigés par des locataires ne connaissent pas toutes leurs responsabilités.
- vii. Nous avons en outre constaté des lacunes au chapitre des principaux contrôles de surveillance et de gestion des processus des régions. Comme il est indiqué ci-dessus, le besoin perçu de processus détaillés propres aux régions variait d'une région à l'autre. Les régions de l'Atlantique et du Québec avaient approuvé des documents sur les processus associés aux projets dirigés par des locataires qui donnaient aux locataires, dont TPSGC, des instructions de travail propres aux régions. Cependant, les processus de la Région du Québec n'ont pas été bien communiqués aux utilisateurs de TPSGC. Dans la Région du Pacifique, un processus de gestion des projets dirigés par des locataires a été élaboré, mais il n'a pas été officialisé ou approuvé. Les régions de l'Ontario et de l'Ouest ne disposaient pas de processus détaillés propres aux régions pour ce qui est des projets dirigés par des locataires.

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

Des contrôles efficaces permettent à TPSGC de démontrer qu'il s'acquitte de ses responsabilités à l'égard de la saine gestion des fonds publics, ce qui est important compte tenu des lacunes et des faiblesses relevées lors des travaux de certification antérieurs.

- viii. De plus, notre examen des dossiers de projet nous a menés à trouver de nombreux exemples où le fournisseur de services avait facturé incorrectement des honoraires et d'autres majorations dans la Région de l'Atlantique. Bien que nous n'ayons pas relevé d'erreurs similaires dans les dossiers des autres régions, certains employés des Services ministériels des régions qui sont responsables de ces projets nous ont indiqué qu'ils ne savaient pas comment appliquer correctement les honoraires et les frais du fournisseur de services. En raison de cette méconnaissance, le Ministère est moins à même de vérifier l'exactitude des factures qu'il reçoit et, par conséquent, il risque de faire des paiements erronés au fournisseur de services.
- ix. Des améliorations dans ces domaines sont nécessaires pour mieux atténuer les risques auxquels TPSGC est confronté dans ses contrats avec le fournisseur de services. La mise en œuvre de contrôles améliorés permettra au Ministère de mieux démontrer sa gestion des fonds publics avec la prochaine génération de contrats AFPS.

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

## **Réponse de la direction**

Les gestionnaires de toutes les régions ont eu l'occasion d'examiner le rapport du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation et ils étaient d'accord avec les conclusions et les recommandations de ce rapport. Ils ont également établi un plan d'action de la direction pour donner suite à ces recommandations.

## **Recommandations et plan d'action de la gestion**

**Recommandation n° 1 (priorité modérée) :** Les directeurs généraux régionaux devraient, en collaboration avec le Secteur des autres formes de prestation de services de la DGBI, intégrer la surveillance qui s'applique aux taux d'utilisation régionaux des projets dirigés par des locataires dans ses cadres de surveillance existants. Au minimum, cette surveillance devrait comprendre une reddition de comptes améliorée à la haute direction régionale sur l'utilisation des projets dirigés par des locataires à l'échelle régionale afin de permettre d'établir une orientation stratégique sur leur utilisation, ainsi que la détection des problèmes d'intégrité des données à l'échelle régionale et l'assurance que les limites des pouvoirs des locataires régionaux sont respectées par tous les utilisateurs. De plus, des rôles et des responsabilités détaillés devraient être établis et communiqués à tous les intervenants.

**Plan d'action de la gestion 1.1 :** Dans chaque région, en consultation avec la DGBI, les directeurs régionaux, Services ministériels, gestion stratégique et communications, mettront en œuvre un mécanisme d'échantillonnage semestriel d'au moins 25 % des projets AFPS/BI-1 pour assurer le respect des règlements et la conformité au processus de facturation et aux approbations.

**Plan d'action de la gestion 1.2 :** Dans chaque région, les directeurs régionaux, Services ministériels, gestion stratégique et communications, tiendront des réunions semestrielles sur l'état d'avancement avec le gestionnaire régional, Intégrateur des contrats liés aux AFPS/BI-1, et le gestionnaire régional, Opérations ministérielles, pour préciser les rôles et les responsabilités et :

- Obtenir des mises à jour et veiller à la reddition de comptes (p.ex. les changements de taux)
- Aborder les résultats de l'échantillonnage
- Veiller à ce que les limites d'autorisation soient respectées
- Aborder et résoudre les enjeux.

**Recommandation n° 2 (priorité modérée) :** Les directeurs généraux régionaux devraient, en collaboration avec le Secteur des services ministériels de la Direction générale des finances et de l'administration et le Secteur des autres formes de prestation de services de la DGBI, mettre en œuvre des contrôles préventifs visant à s'assurer que les projets dirigés par des locataires sont dûment autorisés et que la facturation dans le cadre de projets dirigés par des locataires est exacte et ne comprend que les honoraires et les frais admissibles. À cet égard, les directeurs généraux régionaux devraient penser à la

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

formation adéquate à donner aux utilisateurs régionaux, de sorte que l'on peut assurer la surveillance de la réalisation de projets exécutée par le fournisseur de services et veiller à ce que la facturation des projets par le fournisseur de services ne comprenne que les honoraires et les autres frais admissibles.

**Plan d'action de la gestion 2.1 :** Au moyen de consultations interrégionales, les directeurs régionaux, Services professionnels et techniques, et les directeurs régionaux, Services ministériels, gestion stratégique et communications, établiront des processus pour les projets régionaux dirigés par des locataires (ou l'équivalent) dans le cadre des contrats BI-1 qui comprendront des mesures qui assurent l'uniformité, d'une région à l'autre, des approbations et des processus de facturation et de règlement de différends et qui sont harmonisées à tous les secteurs de risque ciblés.

**Plan d'action de la gestion 2.2 :** Les régions établiront et donneront de la formation sur les processus susmentionnés selon les besoins (d'après l'analyse de l'utilisation des projets dirigés par des locataires et les lacunes relevées dans la formation à donner à l'échelle nationale sur les contrats BI-1).

**Recommandation n° 3 (priorité modérée) :** Le directeur général régional de la Région de l'Atlantique devrait examiner les dossiers afin d'évaluer si des frais de gestion non admissibles ont été facturés pour les projets dirigés par des locataires restants non vérifiés et de déterminer les prochaines étapes, dont le règlement des montants facturés en trop par le fournisseur de services.

**Plan d'action de la gestion 3.1 :** Dans la Région de l'Atlantique, la Direction générale des services ministériels, de la gestion stratégique et des communications et la Direction des AFPS examineront les ordres des travaux dirigés par les locataires directs qui n'étaient pas visés par la vérification afin de s'assurer que les frais de gestion appropriés ont été facturés.

**Plan d'action de la gestion 3.2 :** Toute anomalie relevée dans l'examen prévu au point 3.1 ci-dessus ou dans le rapport du Bureau de la vérification et de l'évaluation sera discutée avec le fournisseur de services en vue d'un règlement.



## **INTRODUCTION**

1. Cet engagement figurait dans le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques pour 2014-2018 de TPSGC.
2. En 1997, TPSGC a mis en œuvre l'initiative des « autres formes de prestation de services » (AFPS). L'un des éléments clés de cette initiative était de donner en sous-traitance la gestion et les opérations du portefeuille d'immeubles de TPSGC, y compris les services allant du nettoyage et de l'exploitation des systèmes des immeubles à l'entretien, en passant par les projets d'aménagement paysager et de réparations dans plus de 700 installations gérées par le Ministère. Ces services sont offerts par l'intermédiaire des contrats AFPS.
3. Les contrats mis en place entre 2005 et 2015 ont été attribués pour une durée initiale de quatre ans, plus trois périodes d'option de deux ans chacune. Toutes les années d'option prévues au contrat ont été exercées, de sorte que les contrats prennent fin en mars 2015. La valeur totale approuvée, qui se chiffrait initialement à 5,4 milliards de dollars, est passée à 5,91 milliards de dollars en mars 2009 par l'intermédiaire d'une demande de financement pour permettre la réalisation de projets dans le cadre du Plan d'action économique (2009-2011).
4. Les contrats visent les trois fonctions suivantes :
  1. les services de gestion immobilière;
  2. les services facultatifs, y compris les services de réalisation de projets d'une valeur allant de 200 000 \$ à 1 million de dollars;
  3. les services de réalisation de projets d'une valeur maximale de 200 000 \$, y compris les projets dirigés par des locataires (projets inférieurs à 40 000 \$).
5. La gestion des deux premières fonctions est assurée par la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) de TPSGC. Ces services sont liés au rôle du Ministère en tant que gardien fédéral des immeubles, et incluent les coûts liés aux services publics, à l'exploitation, à la réparation et à la réfection, et les recettes tirées de la location de locaux commerciaux et pour commerce de détail. La troisième fonction, les services de réalisation de projets, peut être gérée soit par la DGBI de TPSGC, soit directement par les locataires des installations.
6. En vertu des contrats, les locataires d'installations gérées dans le cadre des AFPS sont autorisés à conclure un contrat directement avec le fournisseur de services AFPS pour les services de réalisation des projets de moins de 40 000 \$ (projets dirigés par des locataires). Ces projets sont commandés, approuvés et payés dans les limites des pouvoirs délégués de chaque locataire. Chez TPSGC, l'utilisation à l'échelle régionale de projets dirigés par des locataires est divisée entre deux groupes d'utilisateurs. Le premier groupe d'utilisateurs est le groupe régional des Services ministériels, qui est responsable de la réalisation des projets de locaux ministériels au

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

nom des locataires de TPSGC situés dans les régions. Le deuxième groupe est le groupe régional des Services immobiliers, qui a recours aux projets dirigés par des locataires pour demander des services divers au fournisseur de services AFPS qui ont trait à son mandat. Le plus souvent, il s'agit de divers projets de garde mineurs de moins de 40 000 \$ dans les immeubles visés par les AFPS, comme des services supplémentaires de nettoyage dans un grand projet de l'État, demandés par les employés responsables des services immobiliers régionaux. Toutefois, il peut également s'agir de petits projets dans des locaux que les équipes de Services immobiliers occupent en tant que locataires, ainsi que des cas où le locataire demande qu'un projet soit géré par les Service immobiliers sur une base d'honoraires. Comme les projets dirigés par des locataires régionaux sont soumis au même processus et qu'ils sont assujettis aux mêmes contrôles, peu importe le demandeur, la vérification porte sur les projets régionaux provenant des deux groupes.

7. Les projets dirigés par des locataires de TPSGC lancés par les Services ministériels de TPSGC dans la région de la capitale nationale avaient précédemment été soumis à des travaux de certification. Au début de 2010, le Bureau de la vérification et de l'évaluation de TPSGC a lancé l'*Examen de suivi de la mise en œuvre des plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques*. Parallèlement, en mars 2010, sept dépenses AFPS qui avaient été approuvées par les Services ministériels de TPSGC ont retenu l'attention des médias. En réponse, la ministre de TPSGC a demandé que les transactions en question fassent l'objet d'une vérification indépendante. Ces travaux de certification antérieurs avaient permis de constater des faiblesses dans les mesures de surveillance des dépenses engagées par le fournisseur de services dans la réalisation de projets dirigés par des locataires pour les Services ministériels de TPSGC. Ces travaux avaient donné lieu à des recommandations visant à renforcer le contrôle de ces transactions, et TPSGC avait élaboré des plans d'action de la gestion pour y donner suite.
8. En 2012, le Bureau de la vérification et de l'évaluation a entrepris l'*Examen de suivi de la mise en œuvre des plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques*. L'objectif de cet examen était de déterminer si les Services ministériels de TPSGC avaient mis en œuvre les plans d'action de la gestion découlant des travaux de certification antérieurs. Le rapport a été déposé et approuvé par le Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC en septembre 2013. Lors de la réunion, le Comité a affirmé qu'il souhaitait déterminer l'efficacité des mesures de surveillance de l'administration des contrats relativement aux projets dirigés par des locataires dans les bureaux régionaux de TPSGC, étant donné que les travaux de certification antérieurs portaient uniquement sur les projets lancés et gérés dans la région de la capitale nationale.
9. Le Tableau 1 compare le volume de projets dirigés par des locataires à l'échelle régionale de TPSGC avec le volume de projets dirigés par des locataires de

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

l'ensemble des ministères. Compte tenu de la taille et de la portée des huit contrats conclus avec le fournisseur de services AFPS, l'utilisation de projets dirigés par des locataires à l'échelle régionale par TPSGC est relativement faible, tant en ce qui concerne le volume de projets que la valeur en dollars. Cependant, comme il a été mentionné ci-dessus, les travaux de certification antérieurs ont permis de cibler les contrôles en place pour les projets dirigés par des locataires directs qui devaient être améliorés. De plus, la couverture médiatique en mars 2010 a été axée sur 7 transactions émises par les Services ministériels de TPSGC, chacune d'une valeur inférieure à 20 000 \$. Ainsi, afin de démontrer leur diligence raisonnable, les responsables de la gestion des contrats AFPS de TPSGC exigent de tenir compte des risques qualitatifs ainsi que des risques quantitatifs auxquels le Ministère fait face.

**Tableau 1 : Répartition des services de réalisation des projets (SRP) liés aux AFPS pour 2013-2014**

Région	TPSGC SRP de moins de 40 000 \$ (projets dirigés par des locataires)	SRP de moins de 40 000 \$ (projets dirigés par des locataires) de tous les ministères	SRP de plus de 40 000 \$ de tous les ministères	Tous les SRP
Atlantique	220 260 \$	1 606 185 \$	16 099 451 \$	17 705 636 \$
Québec	89 381 \$	980 264 \$	13 842 402 \$	14 822 666 \$
Ontario	31 823 \$	1 440 652 \$	14 159 391 \$	15 600 043 \$
Ouest	3 186 \$	842 636 \$	7 400 785 \$	8 243 421 \$
Pacifique	13 106 \$	502 860 \$	8 260 879 \$	8 763 738 \$
Total	357 756 \$	5 372 597 \$	59 762 908 \$	65 135 504 \$
SCN	320 179 \$	3 769 975 \$	65 037 776 \$	68 807 752 \$
Total général	677 935 \$	9 142 572 \$	124 800 684 \$	133 943 256 \$

\*Source : Rapport sur les projets dirigés par des locataires tiré du Système de gestion des autres formes de prestation de services (SGAFPS), en date du 21 novembre 2014.

10. Comme il est indiqué précédemment, l'utilisation à l'échelle régionale de projets dirigés par des locataires est divisée entre deux groupes d'utilisateurs : (1) le groupe régional des Services ministériels; (2) le groupe régional des Services immobiliers. En outre, diverses autres organisations ont des rôles et des responsabilités liés aux projets dirigés par des locataires de TPSGC. Le tableau suivant (Tableau 2) indique les rôles et les responsabilités des principaux intervenants à l'échelle nationale et régionale en ce qui a trait aux projets dirigés par des locataires de TPSGC.

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

**Tableau 2 : Rôles et responsabilités des intervenants dans le cadre des projets dirigés par des locataires de TPSGC**

<b>Rôle</b>	<b>Responsabilité</b>
Direction de la Coordination de la gestion des services AFPS (administration centrale des biens immobiliers)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir une orientation et des directives fonctionnelles au réseau national des responsables techniques chargés de gérer et de surveiller les contrats AFPS existants.</li> <li>• Assurer la gestion et la surveillance globales de contrats à l'échelle nationale.</li> </ul>
Responsable technique régional des AFPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer la surveillance du contrat AFPS régional pour la gestion des biens régionaux.</li> <li>• Assurer la gestion des activités régionales portant sur les AFPS.</li> </ul>
Services ministériels de TPSGC (administration centrale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir des services de gestion des locaux quotidiens pour les directions générales et les organismes de TPSGC dans la région de la capitale nationale, y compris la gestion de projet pour des projets de moins de 40 000 \$ (projets dirigés par des locataires).</li> <li>• Élaborer des politiques et des programmes relatifs à la gestion des locaux à l'échelle nationale.</li> </ul>
Services immobiliers à l'échelle régionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer la gestion des immeubles et des installations des biens régionaux de TPSGC.</li> <li>• Assurer la gestion de projets pour les demandes des locataires qui dépassent la limite de 40 000 \$ pour les projets dirigés par des locataires, et la gestion des projets qui touchent les installations techniques de l'immeuble de base ou l'intégrité des biens.</li> <li>• Fournir, à titre facultatif, des services de gestion de projets inférieurs à 40 000 \$ sur une base d'honoraires, sur demande du locataire</li> <li>• Sous la supervision du responsable technique régional des AFPS, assurer la gestion des contrats AFPS et la gestion des activités.</li> <li>• Assurer la gestion directe de diverses installations louées, des installations appartenant à l'État (non visées par les AFPS), etc.</li> </ul>
Services ministériels régionaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir des services de gestion des locaux quotidiens aux directions générales et aux organismes de TPSGC dans les régions.</li> </ul>
Fournisseur de services AFPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaliser les travaux relatifs aux services aux locataires en conformité avec les exigences et les spécifications précisées par le ministère locataire dans les installations gérées dans le cadre des AFPS tout en respectant les modalités des contrats.</li> <li>• Dans le cadre de la réalisation de projets demandés par des locataires : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ présenter une proposition de prix détaillée au ministère locataire avant le début des travaux;</li> <li>○ s'assurer que les coûts ne comprennent que les coûts découlant des demandes de services aux locataires;</li> <li>○ présenter des rapports à TPSGC et solliciter son approbation avant d'entreprendre des travaux qui :</li> </ul> </li> </ul>

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

Rôle	Responsabilité
	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ auront des répercussions sur les composantes de l'immeuble de base,</li><li>▪ auront des répercussions négatives sur l'intégrité des biens, la satisfaction ou le rendement financier,</li><li>▪ contreviennent aux politiques, aux normes (p. ex. normes d'aménagement du gouvernement du Canada) ou à toute disposition de l'accord d'occupation,</li><li>▪ dépassent les pouvoirs délégués du fournisseur de services accordés par TPSGC.</li></ul>

## **OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION**

11. La présente vérification avait pour but de déterminer si les bureaux régionaux de TPSGC disposaient de mesures de surveillance appropriées pour veiller à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la validité des dépenses liées aux projets dirigés par des locataires demandés par TPSGC et proposés par le fournisseur de services AFPS. La vérification couvrait la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> avril 2013 au 31 mars 2014. Elle visait les projets dirigés par des locataires entrepris et gérés par les cinq portefeuilles régionaux de TPSGC : la Région de l'Atlantique, la Région du Québec, la Région de l'Ontario, la Région de l'Ouest et la Région du Pacifique.
12. Pour examiner les contrôles régionaux, la vérification comprenait un examen des dossiers des projets régionaux dirigés par des locataires. L'équipe de vérification a formé son échantillon de projets à partir des rapports sur les projets dirigés par des locataires tirés du Système de gestion des autres formes de prestation de services (SGAFPS), en date du 22 mai 2014. L'échantillon comprenait des projets dirigés par des locataires demandés par les Services ministériels régionaux et par le personnel régional des biens immobiliers. L'équipe de vérification a choisi de vérifier tous les projets des régions du Québec (quatre projets), de l'Ontario (deux projets), de l'Ouest (deux projets) et du Pacifique (cinq projets) en raison des faibles volumes de projets dans ces régions. Pour ce qui est de la Région de l'Atlantique, l'équipe de vérification a sélectionné un échantillon discrétionnaire de 25 projets (31 % du nombre total de projets) aux fins de la vérification. Au total, nous avons examiné 38 projets régionaux dirigés par des locataires.
13. Les bureaux de première responsabilité de la vérification étaient des bureaux régionaux de TPSGC, tandis que les bureaux de seconde responsabilité étaient le Secteur des autres formes de prestation de services (SAFPS) de la DGBI et la Gestion du matériel et des locaux de la Direction générale des finances et de l'administration de TPSGC.
14. De plus amples renseignements sur l'objectif, la portée, l'approche et les critères de la vérification se trouvent à la section « À propos de la vérification » à la fin du présent rapport.

## **ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ**

15. La vérification est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.
16. Des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été suivies, et des données probantes ont été recueillies pour attester l'exactitude des constatations et des conclusions énoncées dans le présent rapport et fournir une assurance de niveau de vérification. Les constatations et les conclusions sont fondées sur la comparaison des conditions existantes au moment de la vérification par rapport aux critères de vérification préétablis acceptés par la direction. Les constatations et les conclusions s'appliquent seulement à l'entité examinée ainsi qu'à la portée et à la période visées par la vérification.

## **OBSERVATIONS**

17. Les observations présentées dans le présent rapport devraient être prises en compte dans le contexte de la faible utilisation dans les bureaux régionaux. De plus, en partie en raison de la concentration proportionnellement plus élevée d'employés de TPSGC situés dans d'immeubles appartenant à TPSGC dans la région de l'Atlantique, ainsi que d'une utilisation différente pour les projets dirigés par des locataires dans cette région (abordée ci-dessous), l'Atlantique est la région dans laquelle le plus grand nombre de projets dirigés par des locataires sont utilisés. Par conséquent, plusieurs des observations qui figurent dans le présent rapport se rapportent à des projets entrepris dans la Région de l'Atlantique.

## **GOVERNANCE ET SURVEILLANCE**

18. La gouvernance est un ensemble de processus et de structures mis en place par la direction dans le but d'éclairer, de diriger, de gérer, de faciliter et de surveiller les activités de l'organisation en vue d'atteindre efficacement ses objectifs. Dans le cas des projets régionaux dirigés par des locataires, cela comprend la mise en œuvre de processus et de structures qui permettront de veiller à ce que l'utilisation des projets soit liée aux priorités, aux objectifs de rendement et aux objectifs opérationnels du Ministère et des régions.

### **La surveillance et l'orientation stratégique de la haute direction à l'échelle régionale sont limitées**

19. Comme le volume et la valeur des projets régionaux dirigés par des locataires sont relativement faibles, nous ne nous attendions pas à ce que la direction régionale établisse des organismes de surveillance spécialisés pour les projets dirigés par des

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

locataires. Nous nous attendions plutôt à ce que chaque région intègre la surveillance des projets dirigés par des locataires dans son cadre de surveillance existant. Cette surveillance comprendrait la présentation régulière de rapports à la haute direction à l'appui d'une gouvernance efficace des projets régionaux dirigés par des locataires, ce qui permettrait à la haute direction à l'échelle régionale de fournir une orientation stratégique sur l'utilisation de ces projets.

*Projets des Services ministériels à l'échelle régionale*

20. Comme il est indiqué précédemment, les groupes régionaux des Services ministériels de TPSGC sont responsables de la réalisation des projets de locaux du Ministère au nom des locataires de TPSGC situés dans les régions. En raison du volume de projets entrepris dans la Région de l'Atlantique, des prévisions annuelles des projets dirigés par des locataires sont préparées par le personnel de la Direction des locaux du Ministère au début de l'exercice. En outre, la directrice régionale intérimaire des Services ministériels a indiqué qu'elle recevait des mises à jour hebdomadaires des gestionnaires régionaux sur les opérations ministérielles, y compris les projets de locaux du Ministère, bien que les réunions ne soient pas documentées et que l'accent soit mis sur la réalisation des projets plutôt que sur l'aspect stratégique. Toutefois, les autres régions n'ont pas été en mesure de présenter des éléments probants qui démontrent que la haute direction (directeurs régionaux ou niveau supérieur) a régulièrement assuré la surveillance des projets dirigés par des locataires ou fourni une orientation stratégique. La Région du Pacifique a simplement indiqué qu'en raison du petit nombre de projets dirigés par des locataires entrepris par les Services ministériels, il ne s'agit pas d'un point à l'ordre du jour des réunions de la direction.

*Projets des Services immobiliers à l'échelle régionale*

21. Les projets dirigés par des locataires utilisés par les services immobiliers régionaux sont différents des projets régionaux des Services ministériels. Dans certaines régions, le personnel des services immobiliers utilise les projets dirigés par des locataires pour mobiliser le fournisseur de services afin qu'il réponde à divers besoins qui se rapportent au mandat de la DGBI. Puisque ces besoins se rapportent au mandat de la DGBI, les demandes de projets sont présentées par un gestionnaire immobilier ou un gestionnaire de projet, sans la participation du groupe régional des Services ministériels. Nous avons constaté que lorsque le personnel régional de la DGBI tire parti des projets dirigés par des locataires, ce pourrait être à l'insu du groupe régional des Services ministériels et du responsable technique régional des AFPS, à qui incombe la gestion des contrats AFPS régionaux. Par conséquent, nous avons conclu que l'utilisation des projets dirigés par des locataires par les services immobiliers régionaux est également assujettie à un établissement de rapports et à une surveillance limités dans les régions.
22. De plus, nous avons remarqué une faiblesse sur le plan de la gouvernance et de la surveillance en ce qui concerne l'utilisation du code attribué aux locataires de TPSGC

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

dans le SGAFPS. Alors que nous avons choisi notre échantillon pour la Région de l'Atlantique, les représentants régionaux nous ont indiqué que bon nombre des projets considérés comme des projets de TPSGC dans le SGAFPS étaient en réalité des projets de Services partagés Canada (SPC). Cela s'explique par le fait que SPC n'a pas encore reçu d'enveloppe de locaux nationale approuvée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, et qu'il n'a donc pas de convention d'occupation pour bon nombre des locaux qu'il occupe. Par conséquent, SPC ne peut pas encore conclure des contrats directement avec le fournisseur de services pour des services dans de nombreuses installations. Ainsi, TPSGC était tenu à trouver des solutions *ad hoc* afin de fournir des services immobiliers à SPC. Cependant, les méthodes adoptées pour ce faire ne sont pas uniformes dans l'ensemble des régions de TPSGC.

23. La Région de l'Atlantique de TPSGC a choisi de permettre que les projets dirigés par des locataires de SPC soient établis au moyen du code attribué aux locataires de TPSGC. Dans les autres régions, on a décidé de coder les projets de SPC comme s'il s'agissait de locaux vacants. En raison de la méthode adoptée par la Région de l'Atlantique, le risque que l'intégrité des données du Ministère soit compromise augmente, puisqu'on ne peut se fier uniquement au SGAFPS pour rendre compte avec exactitude des renseignements sur les projets dirigés par des locataires de TPSGC. De plus, cette méthode fait augmenter le nombre de responsabilités que doit assumer TPSGC à l'égard d'un ensemble de projets sur lesquels il n'exerce aucun contrôle effectif. Nous avons également trouvé un projet de SPC (attribué à TPSGC dans les systèmes du Ministère) dans le cadre duquel le fournisseur de services a autorisé des dépenses dépassant la limite de 40 000 \$ établie pour les projets dirigés par des locataires. Même si, en réalité, ce projet avait été demandé par SPC, le fait qu'il soit attribué à TPSGC dans le SGAFPS donne l'impression que TPSGC n'a pas respecté ses propres règles établies pour les projets dirigés par des locataires. Vers la fin de nos travaux d'examen, la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS de la DGBI, à Ottawa, nous a indiqué que l'on s'efforçait à l'échelle nationale de trouver une solution à ce problème et que ce dernier serait réglé dans une version à venir du SGAFPS.
24. Comme la surveillance des projets dirigés par des locataires assurée par la haute direction est limitée dans les régions, nous avons conclu que l'orientation stratégique fournie par la haute direction à l'échelle régionale l'était également, car une orientation stratégique éclairée ne peut pas exister en l'absence de surveillance et de rapports.

**La clarté des rôles et des responsabilités dans le cadre des projets régionaux dirigés par des locataires peut être améliorée**

25. Des rôles et des responsabilités bien définis sont essentiels pour veiller à ce que les employés, à l'échelle d'une organisation ou d'une activité, aient une compréhension commune des objectifs, des besoins et des tâches. Nous nous attendions à ce que des rôles et des responsabilités soient établis pour les projets régionaux dirigés par des



**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

locataires. Nous nous attendions aussi à ce que ces rôles et ces responsabilités tiennent compte des obligations et des pouvoirs délégués des régions, et à ce qu'ils aient été communiqués efficacement à tous les utilisateurs régionaux de ces projets.

26. La DGBI de TPSGC avait établi, à l'échelle nationale, des rôles et des responsabilités relatifs aux projets dirigés par des locataires. Ces rôles et responsabilités figuraient dans un document d'orientation concernant les projets dirigés par les locataires qui a été remis à tous les ministères en 2011. Ce document explique que les ministères locataires sont responsables de la gestion de tous les aspects des demandes présentées directement au fournisseur de services.
27. Cependant, le document à l'échelle nationale ne contient pas de description des rôles et des responsabilités propres aux situations où TPSGC est le locataire (que ce soit à l'administration centrale ou dans les régions). Par conséquent, nous nous attendions à ce que les régions établissent des directives plus détaillées sur les rôles et les responsabilités des employés régionaux qui participent à la gestion des projets dirigés par des locataires réalisés par le fournisseur de services.
28. Les régions de l'Atlantique et du Québec avaient établi des directives régionales sur les rôles et les responsabilités qui fournissaient un contexte et des renseignements supplémentaires par rapport aux directives nationales plus générales. Malgré tout, nous avons constaté que les documents ne définissaient pas de façon appropriée les autorisations à l'échelle régionale liées aux projets dirigés par des locataires. La région du Pacifique avait établi un document d'orientation régionale sur les rôles et les responsabilités, mais le matériel n'avait pas été approuvé officiellement. Les autres régions n'avaient pas établi de rôles et de responsabilités pour les projets dirigés par des locataires. Dans plusieurs régions, nous avons constaté que le personnel des Services ministériels comprenait mal la délimitation entre les responsabilités des Services immobiliers à l'échelle régionale et ses propres responsabilités. Les régions de l'Ontario et de l'Ouest pensaient que le personnel régional de la DGBI assurait la surveillance de tous les projets dirigés par des locataires, ce qui n'était pas réellement le cas.
29. Les rôles et les responsabilités établis pour les projets régionaux dirigés par des locataires ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre aux intervenants régionaux d'avoir une compréhension commune des obligations, des objectifs, des besoins et des tâches. De plus, pour que les rôles et les responsabilités soient considérés comme efficaces, ils doivent être consignés clairement et communiqués efficacement à tous les intervenants.

## **PRINCIPAUX CONTRÔLES DE SURVEILLANCE ET DE GESTION DES PROCESSUS**

30. Les contrôles de surveillance et de gestion des processus sont des mesures prises par la direction pour gérer les risques et accroître la probabilité que les objectifs fixés

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

soient atteints. Les activités de surveillance et de gestion des processus sont importantes pour veiller à ce que les projets dirigés par des locataires soient bien contrôlés.

31. Dans le cadre des contrôles de gestion des processus des régions, nous nous attendions à ce que les processus (y compris les procédures et les outils) soient consignés, approuvés et mis en œuvre de façon uniforme par les régions, afin de permettre une gestion uniforme et efficace des projets dans l'ensemble des régions.
32. Nous nous attendions également à ce que des contrôles de surveillance existent et soient appliqués de façon uniforme par les régions pour :
- que les approbations et les autorisations soient appropriées;
  - que les descriptions des projets soient conformes aux lignes directrices établies;
  - que les factures envoyées par le fournisseur de services aux régions soient exactes (y compris la validation par les régions des honoraires et des taux facturés par le fournisseur de services ainsi que la validation des frais répercutés des sous-traitants facturés aux régions par le fournisseur de services).

**Les processus utilisés dans le cadre des projets régionaux dirigés par des locataires ne sont pas suffisamment détaillés, et la formation et la communication relatives à ces processus sont limitées**

33. Comme il est indiqué dans la section précédente sur les rôles et les responsabilités, seules les régions de l'Atlantique et du Québec avaient des processus régionaux approuvés pour les projets dirigés par des locataires, bien que nous ayons remarqué que les processus pourraient être renforcés et qu'il y avait un manque de formation et de communication relativement à ces processus. Par exemple, seul le processus de la Région du Québec comprenait une description exhaustive des conditions dans lesquelles le fournisseur de services a le droit de facturer ses frais, ce qui est nécessaire pour vérifier l'exactitude des factures du fournisseur de services. En outre, aucun des deux processus ne faisait référence précisément aux rôles de TPSGC à l'échelle régionale ni aux activités que le personnel doit effectuer dans le cadre du processus. Même si le processus de la Région du Pacifique comprenait des descriptions précises des activités du personnel de TPSGC, le processus n'avait pas été approuvé officiellement. Les processus des régions de l'Ontario et de l'Ouest ne comprenaient pas d'instructions de travail détaillées pour les activités que le personnel de TPSGC doit effectuer.
34. Des représentants régionaux nous ont informés qu'il incombait au Secteur des services ministériels de la Direction générale des finances et de l'administration de fournir une orientation fonctionnelle quant à leur utilisation des projets dirigés par des locataires, mais que cette orientation avait été abandonnée. Nous avons été informés par le directeur de la Direction des locaux du Ministère que l'orientation avait été abandonnée du fait que le personnel régional avait indiqué que tous les projets avec le

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

fournisseur de services dans les régions étaient visés par des contrats de la DGBI et qu'il n'y avait essentiellement aucun projet dirigé par des locataires, ce qui n'est pas le cas.

35. Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, de la formation sur les projets dirigés par des locataires n'avait pas été donnée au personnel régional des Services ministériels et des Services immobiliers de l'ensemble des régions. La Région du Québec nous a indiqué que la responsable technique, qui est chargée de la gestion des contrats AFPS à l'échelle régionale, a présenté des exposés sur la gestion des projets dirigés par des locataires à divers secteurs d'activité de TPSGC qui utilisent ces projets dans la région. Toutefois, la responsable technique régional nous a indiqué qu'aucun élément probant concernant le nombre d'exposés et leur contenu n'a pu être fourni, car il s'agissait d'exposés informels.
36. L'absence de formation et de processus approuvés d'une région à l'autre a contribué à l'utilisation non uniforme des projets dirigés par des locataires dans l'ensemble du pays. Elle a aussi peut-être contribué à l'utilisation des projets dirigés par des locataires pour répondre à des besoins qui ne sont pas bien harmonisés avec l'objectif initial de ces projets. Par exemple, dans la Région de l'Ouest, deux projets ont été utilisés pour fournir des services de déchetage de papier à une installation, même s'il s'agit de services qui seraient plus généralement fournis au moyen d'une offre à commandes. Par conséquent, le Ministère a potentiellement été privé des avantages liés à l'obtention de ces services au moyen d'une offre à commandes (comme la rapidité de passation de contrats et les prix concurrentiels des fournisseurs). De même, les gestionnaires de projet des Services immobiliers dans certaines régions ont utilisé les projets dirigés par des locataires pour répondre à divers besoins relatifs à des grands projets d'immobilisations plutôt que d'inclure les besoins dans les produits livrables de ces projets. L'utilisation des projets dirigés par des locataires pour répondre à ces besoins pourrait avoir des répercussions sur la capacité du Ministère à obtenir le meilleur rapport qualité-prix, puisque ces projets comprennent des travaux dont les coûts sont payés séparément de ceux des grands projets d'immobilisations plutôt que d'être compris dans les produits livrables d'un projet existant. Cette pratique pourrait également avoir des répercussions sur la capacité du Ministère à tenir compte de tous les coûts liés aux travaux réalisés dans le cadre de grands projets d'immobilisations.
37. L'absence de processus régionaux approuvés pour les projets dirigés par des locataires a donné lieu à une gestion non uniforme des projets dans l'ensemble des régions. Le Ministère est donc exposé à des risques de non-conformité, à des risques financiers et à d'autres risques liés à la mauvaise gestion de ces projets. En outre, la formation insuffisante pourrait avoir empêché les employés régionaux d'avoir la compréhension et les outils nécessaires pour bien exercer leurs rôles dans la réalisation des projets dirigés par des locataires.

**La surveillance régionale du respect de l'énoncé des travaux des contrats AFPS et des autorisations appropriées peut être améliorée**

38. Nous avons constaté plusieurs lacunes dans les contrôles de surveillance régionaux des projets dirigés par des locataires. Plus précisément, il n'y a aucun processus officiel qui permet de prévenir les problèmes de non-conformité par rapport à l'énoncé des travaux des contrats AFPS dans le cadre des projets dirigés par des locataires, ni de veiller à ce que les autorisations appropriées soient obtenues. De plus, les possibilités de détecter ces erreurs après coup sont limitées. Nous avons constaté un certain nombre d'approbations inappropriées et des descriptions de projet insuffisantes dans le cadre de notre examen des 29 projets de TPSGC qui sont compris dans notre échantillon (les projets ne relevant pas de TPSGC indiqués dans notre échantillon pour la Région de l'Atlantique n'ont pas été évalués par rapport à ce critère, car nous n'avons pas pu déterminer les pouvoirs délégués de passation de contrats pour les employés à l'extérieur de TPSGC).
39. En ce qui concerne les approbations, nous avons constaté ce qui suit :
- Trois projets (10 %) dans les régions de l'Atlantique et de l'Ontario ont été autorisés par TPSGC après le début des travaux du projet, ce qui n'est pas conforme au *Guide de la gestion des marchés* du Ministère.
  - Deux projets (7 %) dans les régions de l'Atlantique et de l'Ouest n'ont pas été autorisés par une personne qui détenait le pouvoir de signature requis.
40. Dans les régions du Pacifique, de l'Atlantique et du Québec, nous avons constaté que plusieurs descriptions de projet n'étaient pas conformes aux exigences des procédures opérationnelles conjointes entre TPSGC et le fournisseur de services AFPS en ce qui concerne l'appellation et la description appropriées des projets. Ces procédures ont été établies en réponse aux travaux de certification antérieurs, qui ont également permis de déterminer les descriptions de projet qui ne contenaient pas la portée complète et la complexité des travaux à réaliser dans le cadre du projet. Des descriptions de projet qui n'étaient pas suffisamment détaillées ont été partiellement responsables de l'attention médiatique supplémentaire accordée à ces projets et de la critique que la Ministère a essuyée relativement à la façon dont il administrait les contrats du fournisseur de services.
41. Les contrôles de surveillance régionaux ne sont pas encore suffisamment élaborés pour prévenir ou détecter les problèmes de non-conformité à l'énoncé des travaux des contrats AFPS ou l'absence des pouvoirs appropriés. Une amélioration est nécessaire dans ces domaines afin que les bureaux régionaux soient en mesure d'assurer la conception, la mise en œuvre et le fonctionnement de contrôles de surveillance efficaces dans le cadre de projets dirigés par des locataires.

**La surveillance régionale de l'exactitude des factures du fournisseur de services peut être améliorée**

42. Les travaux de certification antérieurs indiquaient que les contrôles de surveillance du Ministère étaient insuffisants pour détecter les erreurs dans les factures transmises par le fournisseur de services au Ministère, et ont permis de déterminer que cet aspect présentait un risque élevé. Par conséquent, l'exactitude des factures du fournisseur de service et la détection d'erreurs par le Ministère ont constitué un élément important des plans d'action de la gestion du Ministère en réponse à ces engagements. Lors de notre examen des dossiers des projets régionaux dirigés par des locataires, nous avons cerné des lacunes dans les processus de surveillance des factures présentées par le fournisseur de services.
43. Dans chaque région, le responsable technique du contrat de TPSGC effectue un examen mensuel des projets facturés par le fournisseur de services dans le cadre de la vérification des factures présentées à TPSGC aux fins de paiement. Cependant, cet examen ne vise pas les projets dirigés par des locataires, qui sont facturés directement au locataire.
44. Il est ressorti des discussions avec le personnel des Services ministériels et de notre examen des dossiers de projet des régions que les utilisateurs régionaux des projets dirigés par des locataires ne comprennent pas toujours comment vérifier l'exactitude des factures du fournisseur de services. Par exemple, nous avons constaté que le fournisseur de service avait facturé des frais de main-d'œuvre inexacts pour 11 des 25 projets examinés (44 %) à l'échelle de la Région de l'Atlantique. Bien que la DGBI effectue le rapprochement des frais de main-d'œuvre pour l'ensemble des projets (d'une valeur inférieure et supérieure à 40 000 \$) à la fin de l'exercice, le meilleur moyen de s'assurer que les factures transmises au Ministère et les paiements effectués par ce dernier sont adéquats est toujours de vérifier l'exactitude des factures du fournisseur de services et des paiements effectués par le Ministère. Nous n'avons pas trouvé de telles irrégularités dans les autres régions, mais les employés de régions n'ont pas tous fait montre d'une connaissance suffisante pour pouvoir s'assurer que les frais de main-d'œuvre du fournisseur de services sont appliqués correctement.
45. Notre examen des dossiers de projet de la Région de l'Atlantique a également permis de cibler deux erreurs comptables effectuées par le fournisseur de services dans le cadre de projets dirigés par des locataires. Dans chacun de ces cas, le projet avait été facturé par erreur par le fournisseur de services en tant que dépenses liées au fonctionnement et à l'entretien de l'immeuble, puis facturé au locataire en tant que projet dirigé par ce dernier. Le fournisseur de service nous a indiqué que les rapprochements qu'il effectue en fin d'exercice auraient permis de relever ces erreurs. Cependant, il ne pouvait pas exclure la possibilité qu'une dépense ait été négligée à la fin de l'exercice et qu'elle ait donc été facturée deux fois par erreur (une fois par le locataire et une fois par erreur par TPSGC en tant que dépense relative à l'immeuble). Bien que ces erreurs aient été corrigées par le fournisseur de services depuis, elles

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

n'ont pas été détectées avant que nous effectuions notre examen des dossiers de projet. Même si nous avons relevé ces problèmes dans la Région de l'Atlantique, notre évaluation des contrôles des autres régions ne laissait pas entendre que les erreurs auraient été détectées si elles étaient survenues dans ces régions.

46. Nous avons également relevé 5 projets (d'une valeur de 18 428,83 \$) dans le cadre desquels un montant de 765,73 \$ en frais de gestion non admissibles avait été facturé par le fournisseur de services. Selon les règles administratives conjointes de TPSGC et du fournisseur de services AFPS, les frais liés aux services de réalisation de projets ne doivent être facturés que pour les coûts de conception et de construction admissibles. Nous avons constaté que, dans 5 des 25 projets de la Région de l'Atlantique examinés (20 %), le fournisseur de services appliquait incorrectement les frais liés aux services de réalisation de projets. Même si nous n'avons pas relevé ces mêmes erreurs dans notre examen des dossiers de projet des autres régions, notre évaluation des contrôles des autres régions ne laissait pas entendre que les erreurs auraient été détectées si elles étaient survenues dans ces régions. De plus, le personnel du Secteur des services ministériels des régions de l'Atlantique et du Pacifique nous a avisés qu'il ne comprenait pas toujours comment appliquer correctement les frais de réalisation de projets du fournisseur de services.
47. De plus, notre examen des dossiers de projet a révélé que les coûts réels des projets dirigés par des locataires n'étaient pas toujours consignés dans le SGAFPS. Les dépenses réelles de quatre des projets de la Région de l'Atlantique examinés ne figuraient pas dans ce dernier. Pour déterminer la portée de ce problème, nous avons approfondi notre analyse afin d'inclure tous les projets ministériels dirigés par des locataires à l'échelle de la Région de l'Atlantique, ce qui nous a permis de découvrir que cet important échantillon de projets comportait également de nombreux cas où les dépenses réelles de projet n'avaient pas été consignées dans le SGAFPS. Bien que quelques écarts aient été relevés dans les autres régions, les valeurs en dollars totales étaient peu importantes. Ce problème d'intégrité des données mine la capacité du Ministère à surveiller les projets dirigés par des locataires et à en rendre compte avec exactitude. La direction de la Région a été mesurée de nous prouver que ce problème d'intégrité des données était connu et qu'elle tentait actuellement de le régler avec le fournisseur de services.
48. Enfin, nous avons constaté que pour un projet, le montant facturé par le fournisseur de services était supérieur à l'estimation que le sous-traitant avait présentée au fournisseur de services. Le fournisseur de services nous a indiqué qu'il accorderait un crédit pour le montant facturé en trop (2 145,93 \$).
49. Au total, la vérification des dossiers de projet a permis d'établir que 2 911,66 \$ sur 181 725,22 \$ (c.-à-d. 1,6 %) avaient été facturés en trop dans le cadre des projets dirigés par des locataires (765,73 \$ en frais de gestion non admissibles et 2 145,93 \$ à la suite d'erreurs de facturation). Par conséquent, nous avons conclu que des faiblesses dans les contrôles de surveillance limitent la capacité du Ministère à assurer

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

l'exactitude et la validité des transactions financières qui sont facturées par le fournisseur de services, à l'égard de projets dirigés par des locataires dans les régions. En raison de ces faiblesses, le Ministère est moins à même de vérifier l'exactitude des factures qu'il reçoit et, par conséquent, il risque de faire des paiements erronés au fournisseur de services.

## **CONCLUSION**

50. Comme il est indiqué tout au long du présent rapport, les régions utilisent peu les projets dirigés par des locataires. Ainsi, les risques quantitatifs, sur les plans des volumes de projet et des valeurs en dollars, sont faibles pour TPSGC. Cependant, l'administration des contrats AFPS assurée par TPSGC entraîne des risques qualitatifs pour ce dernier, comme l'a démontré la couverture médiatique dont elle a fait l'objet en 2010. Par conséquent, une initiative d'impartition de cette envelopure exige des contrôles appropriés pour gérer l'exposition du Ministère au risque inhérent. Comme les projets dirigés par des locataires peuvent être utilisés par les bureaux régionaux, il est essentiel que ces projets fassent l'objet de contrôles adéquats. La mise en place de tels contrôles sera particulièrement importante dans le contexte de la prochaine génération de contrats, car on s'attend en plus à ce que TPSGC ait corrigé les faiblesses des contrôles précédents. Un cadre de contrôle amélioré pour l'utilisation de projets dirigés par des locataires à l'échelle régionale aiderait à satisfaire cette attente.
51. Nous avons constaté qu'une gouvernance et une surveillance limitées sont assurées dans le cadre des projets régionaux dirigés par des locataires. De plus, nous avons remarqué que seule une région rendait régulièrement des comptes à la haute direction sur les projets dirigés par des locataires. Nous avons donc conclu que l'orientation stratégique de la haute direction régionale était restreinte. Nous avons également établi que les rôles et les responsabilités dans le cadre de ces projets n'avaient pas été entièrement élaborés, communiqués et compris.
52. Notre évaluation des principaux contrôles de surveillance et de gestion des processus indiquait que les processus à l'échelle nationale n'étaient pas suffisamment détaillés pour servir d'instructions de travail utiles pour les utilisateurs régionaux des projets dirigés par des locataires. Nous avons également constaté que seulement deux régions disposaient de processus propres à TPSGC consignés et approuvés, mais que ces processus avaient été clairement communiqués à tous les intervenants régionaux dans une seule de ces régions. Aucune formation n'avait été donnée aux intervenants clés dans ces régions.
53. De plus, nous avons cerné des lacunes dans la surveillance régionale des projets dirigés par des locataires mis en œuvre par le fournisseur de services, ainsi que des faiblesses dans la surveillance régionale des transactions financières liées à ces

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

projets, notamment l'incapacité du Ministère à s'assurer de l'exactitude des montants payés ou facturés.

54. Les améliorations apportées dans ces domaines permettront d'accroître la capacité de TPSGC à démontrer qu'il assure une saine gestion des fonds publics et que des contrôles améliorés ont été mis en œuvre pour la gestion des contrats AFPS, peu importe leur valeur en dollars. Par conséquent, il est de l'intérêt de TPSGC de s'assurer que tous les domaines de risques liés aux AFPS soient gérés correctement.



## **RÉPONSE DE LA DIRECTION**

Les gestionnaires de toutes les régions ont eu l'occasion d'examiner le rapport du dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation et ils étaient d'accord avec les conclusions et les recommandations de ce rapport. Ils ont également établi un plan d'action de la direction pour donner suite à ces recommandations.

### **Recommandations et plan d'action de la gestion**

**Recommandation n° 1 (priorité modérée) :** Les directeurs généraux régionaux devraient, en collaboration avec le Secteur des autres formes de prestation de services de la DGBI, intégrer la surveillance qui s'applique aux taux d'utilisation régionaux des projets dirigés par des locataires dans ses cadres de surveillance existants. Au minimum, cette surveillance devrait comprendre une reddition de comptes améliorée à la haute direction régionale sur l'utilisation des projets dirigés par des locataires à l'échelle régionale afin de permettre d'établir une orientation stratégique sur leur utilisation, ainsi que la détection des problèmes d'intégrité des données à l'échelle régionale et l'assurance que les limites des pouvoirs des locataires régionaux sont respectées par tous les utilisateurs. De plus, des rôles et des responsabilités détaillés devraient être établis et communiqués à tous les intervenants.

**Plan d'action de la gestion 1.1 :** Dans chaque région, en consultation avec la DGBI, les directeurs régionaux, Services ministériels, gestion stratégique et communications, mettront en œuvre un mécanisme d'échantillonnage semestriel d'au moins 25 % des projets AFPS/BI-1 pour assurer le respect des règlements et la conformité au processus de facturation et aux approbations.

**Plan d'action de la gestion 1.2 :**

Dans chaque région, les directeurs régionaux, Services ministériels, gestion stratégique et communications, tiendront des réunions semestrielles sur l'état d'avancement avec le gestionnaire régional, Intégrateur des contrats liés aux AFPS/BI-1, et le gestionnaire régional, Opérations ministérielles, pour préciser les rôles et les responsabilités et :

- Obtenir des mises à jour et veiller à la reddition de comptes (p.ex. les changements de taux)
- Aborder les résultats de l'échantillonnage
- Veiller à ce que les limites d'autorisation soient respectées
- Aborder et résoudre les enjeux.

**Recommandation n° 2 (priorité modérée) :** Les directeurs généraux régionaux devraient, en collaboration avec le Secteur des services ministériels de la Direction générale des finances et de l'administration et le Secteur des autres formes de prestation de services de la DGBI, mettre en œuvre des contrôles préventifs visant à s'assurer que les projets dirigés par des locataires sont dûment autorisés et que la facturation dans le

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

cadre de projets dirigés par des locataires est exacte et ne comprend que les honoraires et les frais admissibles. À cet égard, les directeurs généraux régionaux devraient penser à la formation adéquate à donner aux utilisateurs régionaux, de sorte que l'on peut assurer la surveillance de la réalisation de projets exécutée par le fournisseur de services et veiller à ce que la facturation des projets par le fournisseur de services ne comprenne que les honoraires et les autres frais admissibles.

**Plan d'action de la gestion 2.1 :**

Au moyen de consultations interrégionales, les directeurs régionaux, Services professionnels et techniques, et les directeurs régionaux, Services ministériels, gestion stratégique et communications, établiront des processus pour les projets régionaux dirigés par des locataires (ou l'équivalent) dans le cadre des contrats BI-1 qui comprendront des mesures qui assurent l'uniformité, d'une région à l'autre, des approbations et des processus de facturation et de règlement de différends et qui sont harmonisées à tous les secteurs de risque ciblés.

**Plan d'action de la gestion 2.2 :** Les régions établiront et donneront de la formation sur les processus susmentionnés selon les besoins (d'après l'analyse de l'utilisation des projets dirigés par des locataires et les lacunes relevées dans la formation à donner à l'échelle nationale sur les contrats BI-1).

**Recommandation n° 3 (priorité modérée) :** Le directeur général régional de la Région de l'Atlantique devrait examiner les dossiers afin d'évaluer si des frais de gestion non admissibles ont été facturés pour les projets dirigés par des locataires restants non vérifiés et de déterminer les prochaines étapes, dont le règlement des montants facturés en trop par le fournisseur de services.

**Plan d'action de la gestion 3.1 :** Dans la Région de l'Atlantique, la Direction générale des services ministériels, de la gestion stratégique et des communications et la Direction des AFPS examineront les ordres des travaux dirigés par les locataires directs qui n'étaient pas visés par la vérification afin de s'assurer que les frais de gestion appropriés ont été facturés.

**Plan d'action de la gestion 3.2 :** Toute anomalie relevée dans l'examen prévu au point 3.1 ci-dessus ou dans le rapport du Bureau de la vérification et de l'évaluation sera discutée avec le fournisseur de services en vue d'un règlement.

## **À PROPOS DE LA VÉRIFICATION**

### **Autorité**

Cette mission figurait dans le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques pour 2014-2018 de TPSGC.

### **Objectif**

La présente vérification avait pour but de déterminer si les bureaux régionaux de TPSGC disposaient de mesures de surveillance appropriées pour veiller à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la validité des dépenses liées aux projets dirigés par des locataires demandés par TPSGC et proposés par le fournisseur de services AFPS.

### **Portée et méthode**

La vérification portait sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2013 au 31 mars 2014. Plus précisément, elle visait à examiner les processus et les contrôles en place pour surveiller, valider et comptabiliser les dépenses effectuées par le fournisseur de services, et en rendre compte, et était axée sur les projets dirigés par des locataires d'une valeur totale de moins 40 000 \$ qui étaient lancés et gérés par les 5 régions de TPSGC : la Région de l'Atlantique, la Région du Québec, la Région de l'Ontario, la Région de l'Ouest et la Région du Pacifique.

Pour examiner les contrôles régionaux, la vérification comprenait un examen des dossiers des projets régionaux dirigés par des locataires. L'équipe de vérification a choisi de vérifier tous les projets des régions du Québec (quatre projets), de l'Ontario (deux projets), de l'Ouest (deux projets) et du Pacifique (cinq projets) en raison des faibles volumes de projet dans ces régions. Pour ce qui est de la Région de l'Atlantique, l'équipe de vérification a sélectionné un échantillon discrétionnaire de 25 projets (30 % du nombre total de projets) aux fins de la vérification. Au total, nous avons examiné 38 projets régionaux dirigés par des locataires, dont 29 projets de TPSGC et 7 projets indiqués comme relevant de TPSGC, mais provenant d'autres organisations locataires. Ces projets ont été ciblés et sélectionnés à partir de rapports du SGAFPS, en date du 22 mai 2014.

Cette vérification a été effectuée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* de l'Institut des vérificateurs internes.

Des entrevues ont été menées avec des représentants des bureaux régionaux responsables de la gestion des locaux du Ministère et des biens immobiliers. Les processus et les documents pertinents ont également été examinés et mis à l'essai.

**2013-712 Vérification des contrôles de surveillance régionaux sur  
les projets dirigés par des locataires de TPSGC  
Rapport final**

---

En se fondant sur l'analyse des renseignements et sur les preuves recueillies, l'équipe de vérification a formulé ses constatations et ses conclusions, lesquelles ont été validées auprès des directeurs régionaux. Le rapport a ensuite été présenté aux directeurs généraux régionaux aux fins d'acceptation et déposé devant le Comité de vérification et d'évaluation en vue de l'obtention d'une recommandation d'approbation par le sous-ministre.

## **Critères**

Les critères utilisés pour évaluer le cadre de gouvernance et de surveillance et les principaux contrôles de surveillance et de gestion des processus étaient principalement axés sur le Cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor et les politiques ministérielles applicables.

Les critères utilisés sont les suivants :

1. **Gouvernance et surveillance** : les cadres de gouvernance et de surveillance ont été élaborés pour les projets régionaux dirigés par des locataires afin de favoriser un environnement de contrôle approprié, qui comprend :
  - 1.1. l'établissement d'organismes de surveillance qui reçoivent les renseignements contenus dans les rapports leur permettant de surveiller l'administration des projets régionaux dirigés par des locataires ainsi que de donner une orientation stratégique sur leur utilisation;
  - 1.2. l'établissement et la communication des rôles et des responsabilités, y compris des pouvoirs délégués et des obligations de rendre compte, pour les projets régionaux dirigés par des locataires.
2. **Principaux contrôles de surveillance et de gestion des processus** : Les principaux contrôles de surveillance et de gestion des processus sont appliqués de façon uniforme et efficace dans le cadre de l'administration régionale des projets dirigés par des locataires, comme le démontrent ce qui suit :
  - 2.1 Des procédures et des outils sont mis en œuvre de façon uniforme par les régions pour permettre la gestion uniforme et efficace des processus des projets régionaux dirigés par des locataires.
  - 2.2 Des contrôles de surveillance sont appliqués de façon uniforme par les régions pour veiller à l'obtention des approbations et des autorisations appropriées à l'égard des projets dirigés par des locataires.
  - 2.3 Des contrôles de surveillance financière sont appliqués de façon uniforme par les régions pour garantir l'exactitude de la facturation des projets dirigés par des locataires.

## **Achèvement des travaux de vérification**

Les travaux de vérification sur place ont été achevés en grande partie le 15 août 2014.

## Équipe de vérification

La vérification a été effectuée par des membres du Bureau de la vérification et de l'évaluation, sous la supervision du directeur de la Direction de la vérification des approvisionnements et sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation.

Elle a été examinée par la fonction d'évaluation de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.