

Rapport final

2011-709

Rapport consolidé sur les vérifications des composantes du Plan d'action économique et du Programme accéléré d'infrastructures

Le 26 janvier 2012

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

POINTS PRINCIPAUX.....	i
RÉPONSE DE LA DIRECTION	ii
INTRODUCTION	1
À PROPOS DU RAPPORT CONSOLIDÉ	6
ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....	9
CHAPITRE 1 : VÉRIFICATION DES PRATIQUES DE GESTION DES RISQUES DU PLAN D'ACTION ÉCONOMIQUE	
CHAPITRE 2 : VÉRIFICATION DES PRATIQUES DE SURVEILLANCE ET D'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS DU PAE	
CHAPITRE 3 : VÉRIFICATION DE L' AFFECTATION DES RESSOURCES DANS LE CADRE DU PROGRAMME ACCÉLÉRÉ D'INFRASTRUCTURE	
CHAPITRE 4 : VÉRIFICATION DE LA GESTION DE PROJETS – SECTEUR DE LA GESTION DES SERVICES PROFESSIONNELS ET TECHNIQUES	
CHAPITRE 5 : VÉRIFICATION CONTINUE DU PLAN D'ACTION ÉCONOMIQUE/PROGRAMME ACCÉLÉRÉ D'INFRASTRUCTURES	
CHAPITRE 6 : CONCLUSIONS	

POINTS PRINCIPAUX

Portée

- i. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le Plan d'action économique (PAE), un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
- ii. La contribution de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (le Programme accéléré d'infrastructures [PAI]); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès des autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.
- iii. À partir de notre évaluation des risques, nous avons examiné les éléments de contrôle clés de la gestion du PAE/PAI, comme la gouvernance, la gestion intégrée des risques et l'information pour la prise de décision. Cet examen a été effectué au moyen de vérifications particulières de la gestion des risques, de la surveillance et de l'établissement de rapports. Nous avons également examiné la gestion opérationnelle, y compris l'affectation des ressources et la gestion de projets. De plus, le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) a entrepris de multiples vérifications continues visant à évaluer la conformité des dossiers de projets du PAE/PAI.

Importance

- iv. En qualité de fournisseur de services communs relatifs aux biens, à la gestion de projet, à la passation de marchés et aux achats, TPSGC a joué un rôle clé dans l'exécution des éléments d'infrastructure du PAE. Certains aspects du PAE/PAI ont posé des défis en matière de temps et de responsabilité pour le Ministère, c.-à-d. un montant considérablement plus élevé d'argent à dépenser en deux ans, sous un examen accru du public.
- v. Le PAE/PAI était une initiative importante et complexe qui a fait augmenter la charge de travail de TPSGC. En raison de l'importance du Programme pour les Canadiens, le Ministère devait composer avec la pression d'exécuter et d'administrer le programme avec succès. Un solide programme de surveillance était nécessaire pour atténuer les risques.

Constatations

- vi. Dans le cadre du PAE/PAI, les régions et les directions générales de TPSGC ont collaboré à la gestion et à l'exécution du Programme. Les leçons tirées du PAE/PAI permettront au Ministère d'améliorer ses opérations actuelles et l'expérience acquise l'aidera pour la mise en œuvre d'autres initiatives semblables à venir.
- vii. En général, les constatations de nos vérifications étaient positives. Nous avons constaté que le Ministère jouissait d'une solide structure de gouvernance pour atteindre ses objectifs. Nous avons aussi constaté que le Ministère a mis en œuvre des processus efficaces pour gérer les risques du PAE/PAI et pour surveiller le rendement et la conformité et présenter des rapports à ce sujet. En outre, le Ministère a affecté les ressources aux projets PAI disponibles de façon efficiente. Finalement, nous avons constaté que les projets du PAE/PAI étaient généralement gérés de manière efficace, conformément aux bonnes pratiques de gestion de projets. Le Ministère a donc pu exécuter le Programme avec succès dans la période de deux ans prévue et en atteindre les objectifs établis.
- viii. Les constatations n'ont relevé aucune faiblesse ou lacune particulière directement liée aux exigences du PAE/PAI. Bien que certains processus auraient pu être améliorés, ces derniers n'ont pas compromis la réalisation du PAE/PAI. Les cadres supérieurs ont été informés des aspects qui devaient être améliorés (p. ex., la documentation des processus et des approbations, une augmentation de l'établissement de rapports) et ont élaboré des plans d'action. Puisque le Ministère s'est servi de ses processus existants pour exécuter le PAE/PAI, toute amélioration aura une incidence à long terme.
- ix. Tout au long du PAE/PAI, des leçons ont été retenues, comme des améliorations aux processus existants de la Direction générale des biens immobiliers (DGBI). Le BVE a également déterminé plusieurs leçons apprises liées à l'assurance quant au PAE/PAI, plus particulièrement quant à son approche de vérification novatrice. Cette approche sera utilisée à l'avenir pour des initiatives semblables.

Réponse de la direction

La direction reconnaît que les constatations du rapport consolidé représentent avec justesse et exactitude les projets des composants du PAE/PAI durant la période visée par la vérification. Pendant la vérification, les constatations et les recommandations ont été transmises aux gestionnaires du Programme et des mesures correctrices ont été prises. Même si bon nombre des plans d'action se terminent avec l'achèvement du Programme (mars 2011), de nombreuses mesures se poursuivront au-delà du PAE/PAI, car un grand nombre d'entre elles représentent des améliorations aux processus ministériels qui seront utilisés après le PAE/PAI.

INTRODUCTION

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1. Comptant un effectif d'environ 14 000 personnes à l'échelle du Canada, TPSGC est un fournisseur de services communs auprès de plus de 140 ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement du Canada. Son objectif est d'offrir le meilleur rapport qualité-prix pour l'argent des contribuables dans le cadre des services communs et centraux pour le gouvernement du Canada, en tenant compte, comme il se doit, des valeurs essentielles de circonspection, de probité et de transparence.
2. La *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* de 1996 établit le fondement juridique des services de TPSGC. Plus précisément, la Loi désigne TPSGC comme organisme de services communs chargé de fournir aux ministères, aux conseils et aux organismes gouvernementaux des services à l'appui de leurs programmes, dont les suivants :
 - l'acquisition de biens et de services;
 - la fourniture de locaux à bureaux et d'installations;
 - des services d'architecture et de génie;
 - la construction, l'entretien et la réparation des ouvrages publics et des biens immobiliers fédéraux;
 - les services de traduction, d'infotechnologie, de télécommunication, de sécurité industrielle, de consultation et de vérification.

Plan d'action économique

3. Le 28 janvier 2009, le gouvernement a déposé un plan budgétaire complet pour stimuler la croissance, restaurer la confiance et soutenir les Canadiens et les Canadiennes pendant la récession. Le PAE du Canada se veut un plan de stimulation économique équilibré qui comprend des investissements dans l'infrastructure, des allègements et des transferts fiscaux, et d'autres nouvelles initiatives.
4. Le PAE visait à stimuler l'économie dans six secteurs. Le volet de l'infrastructure du PAE comprenait 12 milliards de dollars en financement lié aux nouvelles infrastructures comme les routes, les ponts, l'accès Internet à large bande, les dossiers de santé électronique, les laboratoires et les postes frontaliers. L'objectif de ce volet était d'appuyer la croissance de l'économie et de l'emploi tout en soutenant la capacité de production canadienne à long terme.

Soutien de TPSGC aux investissements du PAE

5. Dans le cadre du PAE, TPSGC a joué un triple rôle :
 - L'élaboration et la mise en œuvre du PAI pour les bâtiments dont il avait la garde;

- La prestation de services de gestion de projets, selon le principe de la rémunération des services, à d'autres ministères responsables de l'exécution de projets d'infrastructure;
- L'accomplissement de ses obligations à titre de fournisseur de services communs aux autres ministères dans le cadre de leurs activités du PAE en passant des marchés, en offrant des services bancaires, en assurant la sécurité des marchés et du personnel et en fournissant des services de traduction.

Programme accéléré d'infrastructures de TPSGC

6. Le PAI a officiellement été lancé le 1^{er} avril 2009. TPSGC a obtenu un budget de 435,9 millions de dollars pour deux ans, soit 237,32 millions en 2009-2010 et 198,58 millions en 2010-2011. Tandis que le PAI permettait d'achever les travaux reportés de réparation et de réfection de bâtiments fédéraux, TPSGC devait continuer à satisfaire aux exigences opérationnelles continues. Même si le Conseil du Trésor a stipulé qu'aucun montant ne pouvait être reporté d'une année à l'autre ou dépensé après l'achèvement du Programme à la fin de l'exercice 2010-2011, les échéances de certains projets externes à TPSGC ont été prolongées au 31 octobre 2011. Les prolongations se sont appliquées aux projets financés par le fonds de stimulation de l'infrastructure, le Complément du volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada, le Programme d'Infrastructures de loisirs Canada, et le Programme d'infrastructure du savoir, tous des programmes externes à TPSGC.
7. Les objectifs du PAI étaient les suivants :
 - i) Investissements accélérés :
 - Optimiser le recours au secteur privé;
 - Offrir des avantages démontrables pour les Canadiens et les Canadiennes.
 - ii) Responsabilisation
 - Protéger l'investissement public;
 - Assurer la transparence dans la sélection et la gestion des projets.
8. Le PAI était composé de six volets : les bâtiments fédéraux, l'accessibilité, les ponts, la route de l'Alaska, le Manège militaire, et les sites contaminés.
 - *Bâtiments fédéraux* : Les projets d'infrastructure comprenaient la réparation et la réfection de biens immobiliers au pays, y compris la transformation des locaux pour permettre d'effectuer des rénovations aux édifices du Parlement plus tôt que prévu. Les travaux de réparation et de réfection financés dans le cadre du plan de stimulation économique ont totalisé 332,85 millions de dollars.
 - *Accessibilité* : Le PAI a investi 40 millions en deux ans pour offrir aux Canadiens un accès facile aux édifices fédéraux. L'accent a été mis sur les projets pouvant être mis en œuvre immédiatement comme des voies d'accès extérieures, des stationnements pour les visiteurs, des fontaines à eau potable et une signalisation

tactile, ainsi que les projets de niveau de préparation intermédiaire, notamment les portes intérieures et les corridors, les entrées de bâtiments, les rampes d'accès et les escaliers intérieurs ou extérieurs, et les salles de toilettes existantes).

- *Ponts* : Le PAI a affecté 40 millions sur deux ans à la réparation et la réfection de quatre ponts fédéraux : le pont-jetée La Salle, à Kingston, en Ontario; le pont levant de Burlington, à Burlington, en Ontario; et le pont Alexandra et le pont des Chaudières dans la région de la capitale nationale.
- *Route de l'Alaska* : Dans le cadre du PAI, un budget de 12,6 millions a été approuvé pour la réparation de huit ponts, le résurfaçage d'asphalte et la réparation de ponceaux sur la route de l'Alaska.
- *Le Manège militaire* : Deux millions de dollars ont été réservés à la tenue de consultations publiques et l'élaboration d'un futur plan pour l'historique *Manège militaire*, à Québec, qui a été détruit par un incendie en 2008. Une partie de ces fonds a servi à l'examen environnemental du site et à la décontamination du terrain, selon ce qui a été nécessaire.
- *Sites contaminés* : Dans le cadre du PAI, un budget de 8,45 millions a été alloué pour l'évaluation et la restauration de sites contaminés.

Services offerts par TPSGC aux autres ministères à l'appui de leur investissement dans le PAE

9. TPSGC a rempli ses fonctions en fournissant des services communs aux autres ministères remplissant leurs engagements liés au PAE. Les services à l'appui du PAE ont été fournis par TPSGC d'une façon semblable à ceux qu'il offre aux autres ministères dans le cadre de ses activités de fournisseur de services communs.
10. Le financement pour le PAE reçu par les autres ministères a fait augmenter la demande pour les services de gestion de projets, de passation de marchés, d'activités bancaires, de sécurité des marchés et du personnel et de traduction de TPSGC. Ces services ont été fournis selon les processus existants de TPSGC et grâce aux pouvoirs accrus de passation de marchés et de projets accordés au Ministère en 2009.
11. La demande a augmenté de façon plus importante dans le domaine de la gestion de projets pour les projets d'infrastructure et de la passation de marchés pour des biens, des services et de la construction. De plus, la demande pour les marchés de constructions à l'appui des services de gestion de projets a été la demande la plus marquée pour la passation de marchés. Les dépenses des autres ministères pour les projets d'infrastructure du PAE ont mené à une augmentation importante du volume d'activités régionales de TPSGC. Au total, les dépenses des autres ministères exigeant l'assistance de TPSGC en gestion de projets se sont élevées à environ 640 millions. Le total des dépenses pour la passation de marchés pour des biens, des

services et de la construction nécessitant l'aide de TPSGC a atteint environ 551 millions.

Gouvernance

12. Bien que le PAE et le PAI aient été mis en œuvre au moyen des structures de gouvernance et de responsabilisation déjà en place, la gouvernance a été améliorée de nombreuses façons. Le comité directeur du PAI a été établi, au nom du sous-ministre de TPSGC, pour assurer la planification, la mise en œuvre, la surveillance, la mesure du rendement et la production de rapports efficaces des activités de TPSGC relatives au PAE/PAI. Le bureau national du PAI a été créé pour la gestion du Programme. La majorité des activités ont été menées dans les régions, y compris dans le secteur de la capitale nationale (SCN). Chaque région devait mettre en place une équipe de mise en œuvre régionale. Aux fins du PAE/PAI, la surveillance la gestion de la qualité et des contrôles financiers a continué de faire partie des structures de gouvernance actuelles du Ministère, des directions générales et des régions.

Exécution

13. Les activités de TPSGC liées aux engagements dans le cadre du PAE/PAI représentaient une augmentation importante de la charge de travail habituelle. Dans la grande majorité, ces activités étaient menées selon les procédures et les méthodologies existantes. Pour TPSGC, contribuer au PAE signifiait accomplir les tâches qu'il effectuait déjà, mais en plus grande quantité.

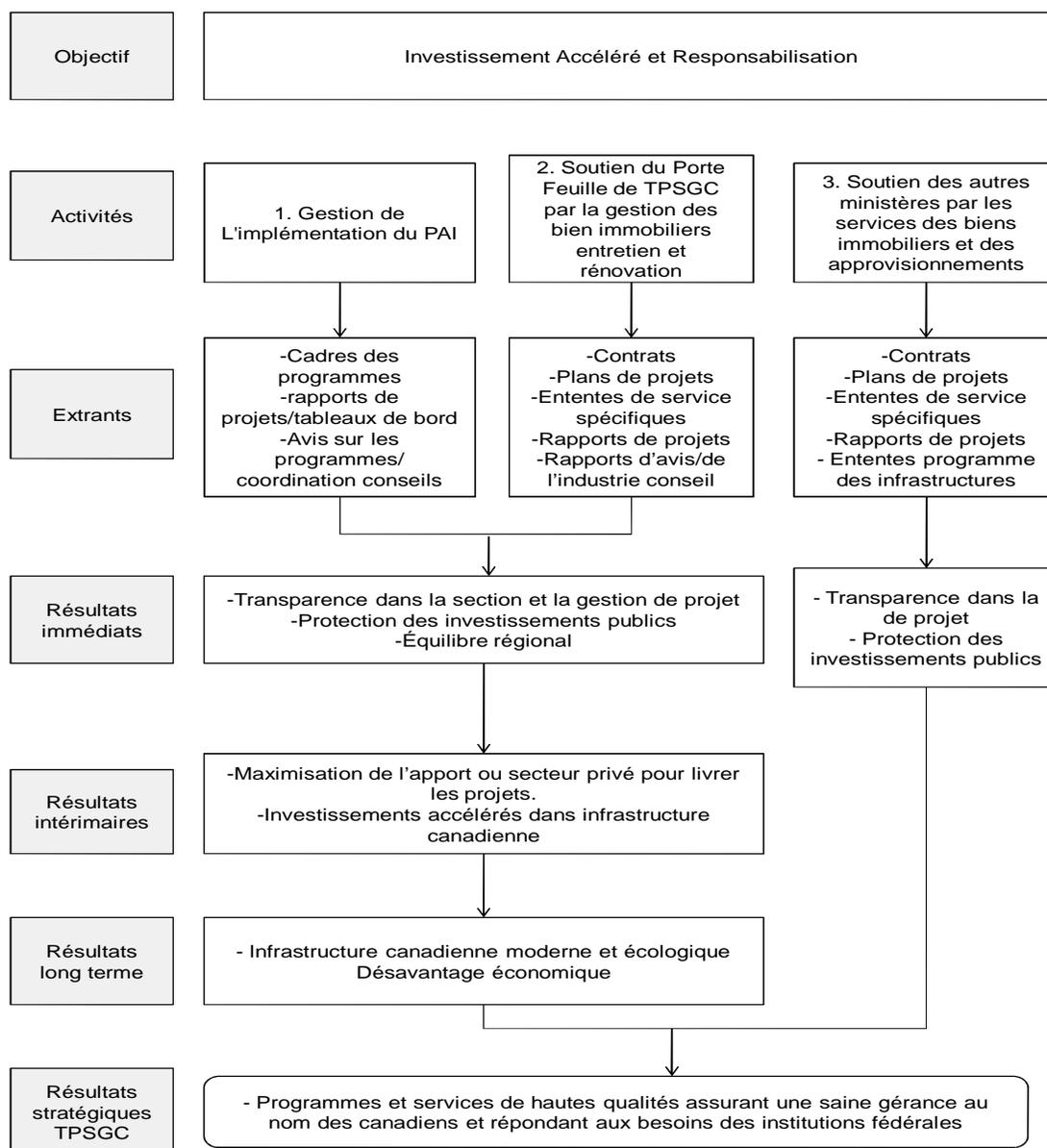
14. Pour l'exécution du PAE/PAI, TPSGC a demandé et reçu des pouvoirs accrus pour la passation de marchés, les projets et les transactions. Le Ministère a aussi modifié des marchés avec les fournisseurs d'autres formes de prestation de services pour simplifier l'administration et faciliter la mise en œuvre de projets. TPSGC a bénéficié de ces pouvoirs accrus pendant la durée du PAE/PAI (2009-2010 à 2010-2011). Ils lui ont permis d'effectuer son travail plus efficacement, en diminuant le besoin de demander des approbations supplémentaires au moyen de présentations au Conseil du Trésor. Les pouvoirs particuliers accrus comprenaient notamment :

- des autorisations de projets pour les biens non immobiliers (de 5 millions à 30 millions);
- des marchés pour des services d'architecture et de génie (de 2 millions à 5 millions);
- des marchés de construction (de 20 millions à 40 millions);
- des marchés avec des fournisseurs d'autres formes de prestation de services (5,4 milliards à 5,9 milliards);
- un seuil de projets avec des fournisseurs d'autres formes de prestation de services (1 million à 5 millions).

Atteinte des résultats

15. Le modèle logique (pièce 1) illustre la façon dont les activités de TPSGC ont mené à l'accélération du PAI et des projets d'infrastructure d'autres ministères. Il illustre également les liens et les contributions à l'atteinte des résultats, notamment ceux attribués au PAE.

Pièce 1 : Programme accéléré d'infrastructures de TPSGC et soutien aux investissements dans les projets d'infrastructure découlant des plans d'action économiques des autres ministères



À PROPOS DU RAPPORT CONSOLIDÉ

Contexte

16. La réalisation du PAE/PAI représentait un défi important pour TPSGC. En effet, le Ministère devait réaliser ce programme d'envergure sur une période de deux ans, tout en poursuivant ses activités courantes. Le sous-ministre de TPSGC devait veiller à ce qu'un cadre approprié soit en place pour que le Programme soit achevé dans les délais prescrits. De plus, en tant qu'administrateur des comptes du Ministère, il était chargé d'assurer l'administration adéquate du Programme, conformément aux politiques pertinentes en matière de gestion des biens, de gestion de projets et de passation de marchés.
17. Pour faire en sorte que le PAE/PAI soit exécuté en conformité avec les politiques pertinentes, le Ministère a dû assurer une surveillance suffisante. Le sous-ministre a fait appel au BVE pour obtenir la surveillance et le suivi indépendants nécessaires des processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du PAE/PAI. En tant qu'élément clé du cadre de responsabilisation de gestion ministériel, le BVE était en bonne position pour assumer ce rôle.

Considérations de l'approche de surveillance

18. Pour l'élaboration d'une approche de surveillance appropriée pour le PAE/PAI, nous avons tenu compte de ce qui suit :
- Le besoin d'assurance du sous-ministre quant à l'administration du Programme;
 - La nécessité d'établir un équilibre entre les exigences de surveillance et la nécessité de permettre aux gestionnaires du Programme de l'exécuter dans le délai prescrit;
 - La portée requise pour offrir une assurance adéquate de l'administration du Programme;
 - Le besoin de transmettre rapidement de la rétroaction pour permettre la rapide prise de mesures correctrices (au besoin);
 - La surveillance du PAE par le vérificateur général (VG);
 - La méthodologie et les processus existants de vérification interne du BVE.

Approche de surveillance novatrice pour le PAE/PAI

19. En raison de la courte durée du Programme et de l'importance des montants qui y ont été investis, les cadres supérieurs du Ministère devaient obtenir une rétroaction « en temps réel ». Une approche de surveillance novatrice a été élaborée pour offrir une rétroaction rapide sur tous les secteurs clés de l'administration du PAE/PAI en tenant compte des exigences et de la complexité du travail du Ministère dans l'exécution du Programme.

20. Plus précisément, les processus de vérification interne étaient axés sur la communication rapide des constatations, à mesure qu'elles étaient faites. Ces constatations étaient transmises lors de réunions régulières avec les gestionnaires ministériels du Programme pour permettre d'apporter des mesures correctrices immédiates à l'administration du PAE/PAI (au besoin). Les processus de communication étaient aussi accélérés par la transmission de constatations et de recommandations clés aux comités directeurs du PAE/PAI de l'échelon supérieur et au Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation par l'entremise de dossiers de présentation. Cette approche se distinguait des processus habituels de communication des constatations et des recommandations dans un rapport final à la fin d'un projet. Malgré l'approche accélérée, les vérifications ont été réalisées conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut de l'audit interne.
21. Compte tenu des limites temporelles imposées aux gestionnaires du Programme, les mesures ont été prises de façon à ce qu'elles gênent le moins possible l'exécution du Programme. En particulier, la collaboration entre les équipes de vérification interne a été accrue pendant les vérifications simultanées pour éviter le chevauchement. Les équipes de vérification interne ont également collaboré avec l'équipe de vérification du Bureau du vérificateur général pendant leur vérification interne du PAE, réduisant ainsi la charge de la vérification pour le personnel du Programme.

Objet de la vérification

22. Pour assurer une portée adéquate de la surveillance, nous avons élaboré un plan de surveillance axé sur les risques qui comprenait des projets particuliers englobant les processus clés de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du PAE/PAI. L'évaluation des risques du PAE/PAI tenait compte du cadre de responsabilisation de la gestion, de la demande de financement du PAE/PAI et de l'orientation en matière de surveillance et de suivi fournie par le VG. L'évaluation des risques a aussi considéré le fait que TPSGC utilisait ses processus existant pour la réalisation du PAE/PAI.
23. Étant donné l'importance d'un solide cadre de contrôle de gestion, nous avons considéré que chacun des éléments clés d'un tel cadre pourrait faire l'objet d'une vérification. Ces éléments incluent la gouvernance, la capacité organisationnelle, l'exécution organisationnelle, la gestion intégrée des risques et l'information pour la prise de décisions. Nous avons décidé d'axer nos vérifications sur la gouvernance, la gestion intégrée des risques et l'information pour la prise de décisions. La gouvernance est examinée dans la vérification des pratiques de gestion des risques et les vérifications de la surveillance et des rapports. La gestion intégrée des risques a quant à elle été examinée dans la vérification des pratiques de gestion des risques. Pour sa part, l'information pour la prise de décisions a été examinée dans les vérifications de la surveillance et des rapports. Puisque la capacité organisationnelle a été déterminée comme un risque clé, elle a été examinée indirectement dans la vérification des pratiques de gestion des risques. Comme le PAE/PAI a été exécuté au moyen des structures de gouvernance et de responsabilisation existantes et selon les

processus et les méthodologies existantes, l'exécution organisationnelle a été considérée comme peu risquée.

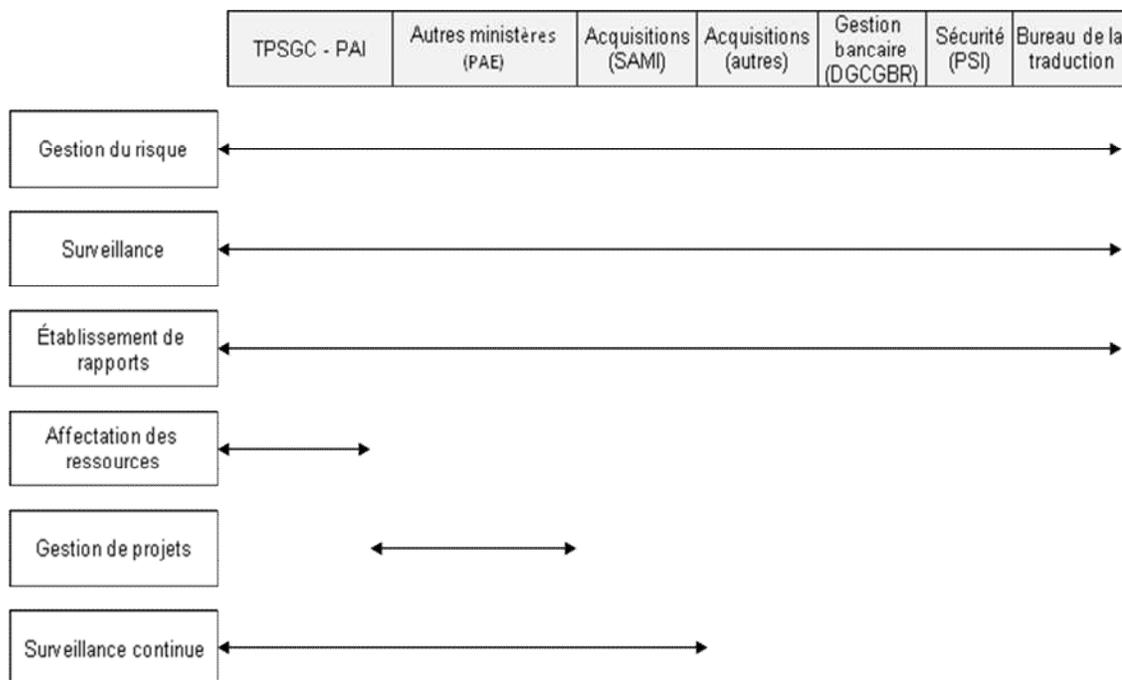
24. L'évaluation des risques a également révélé qu'une affectation appropriée des ressources reçues par le Ministère pour appuyer les projets d'infrastructure qui satisfont aux critères d'admissibilité établis par le gouvernement est critique pour l'atteinte des objectifs. Puisque la participation de TPSGC à la gestion de projets a une incidence sur la capacité des autres ministères à atteindre leurs objectifs, l'évaluation des risques a aussi révélé qu'il importait d'être assuré de la conformité des activités de gestion de projets aux bonnes pratiques de gestion. Finalement, comme le respect des pouvoirs prévus par la loi est essentiel au mandat de TPSGC, le suivi continu des transactions visant à assurer la conformité était également considéré comme une priorité pour la surveillance.
25. Nous avons mené nos projets de surveillance du PAE/PAI à mesure qu'il était mis en œuvre. Plus particulièrement, la surveillance vérifiait principalement si le Ministère avait mis en œuvre :
- un processus efficace pour gérer les risques (chapitre 1) afin d'appuyer l'atteinte des objectifs;
 - les éléments clés nécessaires d'une structure de surveillance et de communication de rapports pour gérer l'avancement et le rendement de l'exécution du PAE/PAI (chapitre 2);
 - un processus efficace d'affectation des ressources pour les projets du PAI (chapitre 3);
 - un processus efficace de prestation de services de gestion de projets cohérente avec les bonnes pratiques de gestion de projets (chapitre 4).
26. En plus de ces secteurs, un programme de surveillance continue était axé sur les contrôles administratifs clés pour les marchés liés au PAI (chapitre 5). Finalement, un cadre d'évaluation a été élaboré et transmis aux gestionnaires du Programme concernés.
27. La portée de la vérification incluait : la DGBI (biens immobiliers et gestion de projets); la Direction générale des approvisionnements (marchés pour des biens, des services et de la construction); la Direction générale de la Cité parlementaire (gestion des biens immobiliers); la Direction de la sécurité industrielle (sécurité des entrepreneurs et du personnel); la Direction générale de la comptabilité, de la gestion bancaire et de la rémunération (services bancaires); et le Bureau de la traduction (services de traduction).
28. À partir des détails des évaluations des risques effectuées pendant l'étape de planification pour chaque vérification, les secteurs de programme des Biens immobiliers et de l'Approvisionnement ont été sélectionnés pour des examens approfondis. La pièce 2 démontre la portée de la vérification du PAE/PAI.

29. Plus de renseignements sur l'objectif, la portée, l'approche et les critères particuliers des vérifications individuelles sont inclus dans les rapports de vérification détaillés des chapitres ci-après du présent rapport.

Objet du présent rapport

30. Le présent rapport vise à communiquer toutes les constatations, toutes les recommandations et tous les plans d'action de la direction connexes en un rapport consolidé. Comme nous l'avons mentionné précédemment, ces constatations ont été transmises aux cadres supérieurs et au Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation sous forme de dossiers de présentation.

PIÈCE 2 : Illustration des secteurs de TPSGC couverts par le BVE¹



ÉNONCÉ D'ASSURANCE

31. Les vérifications des composants qui constituent la suite du présent rapport ont été menées conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut de l'audit interne. Le programme de surveillance continue n'était pas une vérification, mais il a été conçu et mis en œuvre à partir des principes, des approches et des pratiques de vérification.

32. Les procédures de vérification suivies et les preuves recueillies étaient suffisantes et appropriées pour attester de l'exactitude des constatations et des conclusions tirées

¹ Les vérifications, les examens et les activités de surveillance du BVE portaient sur les directions générales de TPSGC touchées par le PAE/PAI et jugées comme très risquées.

Introduction : 2011-709
Rapport consolidé des vérifications des composants du PAE/PAI
Rapport final

dans les chapitres ci-après et pour donner une assurance suffisante en matière de vérification. Les constatations et les conclusions sont axées sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient alors, aux critères de vérification préétablis qui ont été acceptés par la direction. Les constatations et les conclusions s'appliquent seulement à l'entité examinée ainsi qu'à l'étendue et à la période visées par la vérification.



Rapport final

2011-709

Chapitre 1 : Vérification des pratiques de gestion des risques du Plan d'action économique

Le 8 juillet 2010

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

POINTS PRINCIPAUX.....	i
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	iii
INTRODUCTION	1
OBJET DE LA VÉRIFICATION.....	2
ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....	2
REMARQUES.....	3
GOUVERNANCE.....	3
DÉTERMINATION ET ÉVALUATION DES RISQUES	4
ATTÉNUATION ET SURVEILLANCE DES RISQUES ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS SUR CEUX-CI	5
CONCLUSIONS.....	7
RÉPONSE DE LA DIRECTION	7
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	7
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION.....	13

POINTS PRINCIPAUX

Portée

- i. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le Plan d'action économique (PAE), un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
- ii. La contribution de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (le Programme accéléré d'infrastructures [PAI]); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès des autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.
- iii. Un cadre de responsabilisation de gestion solide comprend un nombre de piliers clés, comme la gestion des risques. La présente vérification traite du processus de gestion des risques. Une structure de gouvernance a été établie pour donner une orientation et assurer une surveillance à l'appui d'un processus efficace de gestion des risques. Cette structure comprenait une orientation stratégique, fonctionnelle et opérationnelle ainsi que l'examen et l'évaluation des risques déterminés et une surveillance des stratégies d'atténuation et leur mise en œuvre.
- iv. Nous avons examiné la structure de gouvernance et les pratiques de gestion des risques employées par TPSGC pour l'exécution du Programme à l'échelle nationale et régionale. Nous avons également passé en revue les activités des comités de gouvernance et l'orientation donnée par le cadre de gestion des risques. De plus, nous avons examiné la mise en œuvre du cadre, y compris la détermination, l'évaluation, l'atténuation et la surveillance des risques et l'établissement de rapports sur ceux-ci. Les constatations ont été communiquées à la direction à mesure qu'elles étaient faites pour permettre la prise de mesures correctrices.

Importance

- v. En qualité de fournisseur de services communs relatifs aux biens, à la gestion de projet, à la passation de marchés et aux achats, TPSGC a joué un rôle clé dans l'exécution des éléments d'infrastructure du PAE. Certains aspects du PAE/PAI ont posé des défis en matière de temps et de responsabilité pour le Ministère c.-à-d., un montant considérablement plus élevé d'argent à dépenser en deux ans, sous un examen accru du public.
- vi. Le PAE/PAI était une initiative importante et complexe qui a fait augmenter la charge de travail de TPSGC. En raison de l'importance du Programme pour les Canadiens, le Ministère devait composer avec la pression d'exécuter et d'administrer le Programme

avec succès. Compte tenu de la situation, des risques importants auraient pu menacer l'atteinte des objectifs. Des pratiques de gestion des risques rigoureuses ont dû être mises en place pour assurer la bonne gestion des risques.

- vii. Dans le cadre du Programme, il importait de gérer les risques puisqu'une gestion efficace des risques assure la continuité des activités gouvernementales, le maintien des services et la protection de l'intérêt public au Canada.

Constatations

- viii. Nous avons constaté qu'au commencement du PAE/PAI, plusieurs comités de gouvernance ont été créés sans que la façon dont ils appuieraient le processus de gestion des risques soit entièrement documentée. Toutefois, en raison de la vérification, des mandats entièrement documentés et approuvés ont été établis pour les différents comités du PAE/PAI. Ces mandats énonçaient les rôles et les responsabilités des comités ainsi que la manière dont les risques seraient adéquatement communiqués, rapportés et surveillés.
- ix. Nous avons constaté, dans la demande de financement initiale de TPSGC, la présence d'un cadre national de gestion des risques qui présentait le processus de gestion des risques sur lequel chaque région devait fonder son propre cadre. Au début du PAE/PAI, certaines régions avaient élaboré des cadres qui ne concordaient pas autant avec le cadre national que certains autres. Pour remédier à la situation, les cadres régionaux ont été révisés pour assurer leur uniformité au cadre national.
- x. Nous avons constaté que l'information nationale et régionale sur les risques déterminés, l'état des risques, les stratégies d'atténuation des risques et la mise en œuvre a été transmise mensuellement au bureau national du PAI. Ces renseignements ont été regroupés et présentés au comité directeur supérieur du sous-ministre à des fins de surveillance.
- xi. En général, le PAE/PAI disposait d'un processus de gestion des risques efficace qui comportait une structure nationale et régionale de gouvernance établie pour déterminer, évaluer et surveiller les risques et produire des rapports sur ceux-ci.

Réponse de la direction

La direction reconnaît que les constatations du rapport représentent avec justesse et exactitude les pratiques de gestion des risques du PAE/PAI durant la période visée par la vérification. Même si bon nombre des plans d'action se terminent avec l'achèvement du Programme (mars 2011), de nombreuses mesures se poursuivront au-delà du PAE/PAI, car un grand nombre d'entre elles représentent des améliorations aux processus ministériels qui seront utilisés après le PAE/PAI.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale de biens immobiliers (DGBI) devrait donner des conseils fonctionnels aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs généraux du secteur de la capitale nationale (SCN) sur la clarification et la communication des rôles et des responsabilités liés au processus de gestion des risques au sein des groupes participant à l'exécution du PAE/PAI et entre ceux-ci.

Plan d'action de la direction 1.1 : Puisque la DGBI est responsable des activités du PAE liées à l'infrastructure, ce plan d'action de la direction traite uniquement de ces activités.

Le bureau national du PAI collaborera avec le BVE pour déterminer la méthode ministérielle appropriée pour assurer le sous-ministre quant aux risques, aux rapports et à la surveillance des activités de services communs de TPSGC qui appuient la mise en œuvre du PAE au sein d'autres ministères.

Cette assurance sera fournie par les moyens suivants :

- Continuer à communiquer des rapports au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI relativement aux activités de gestion de projets de la DGBI qui appuient les projets d'infrastructures du PAE des autres ministères.
- Assister aux réunions organisées par le BVE en compagnie des chefs de direction générale pertinents du Ministère pour discuter d'une approche ministérielle commune.
- Tenir un forum lors des réunions du comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI afin de donner l'occasion aux chefs de direction générale de présenter de l'information sur les activités du PAE au sous-ministre.

Plan d'action de la direction 1.2 : Pour clarifier les rôles et les responsabilités liés au processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme mènera la création d'un document complet sur les rôles et les responsabilités par l'entremise d'un processus de consultation avec les bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 1.3 : Pour clarifier les rôles et les responsabilités liés au processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du PAI et l'équipe de mise en œuvre régionale distribueront aux bureaux régionaux et aux secteurs de la DGBI un document sur les rôles et les responsabilités liés au PAI à mettre en œuvre pendant toute la durée des activités du PAI.

Plan d'action de la direction 1.4 : Pour clarifier les rôles et les responsabilités liés au processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme continuera à transmettre régulièrement les problèmes et les approches du PAI sur l'évaluation, l'atténuation, la surveillance, la documentation des risques ainsi que des rapports sur

Chapitre 1 : 2011-709
Vérification des pratiques de gestion du risque du Plan d'action économique
Rapport final

ceux-ci aux intervenants touchés pour assurer l'uniformité entre les bureaux nationaux et régionaux.

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait donner des conseils fonctionnels aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs généraux du SCN sur la mise en œuvre de structures de gouvernance efficaces à l'appui du processus de gestion des risques.

Plan d'action de la direction 2.1 : Afin de mettre en œuvre des structures de gouvernance efficaces du PAI à l'appui du processus de gestion des risques du Programme, le bureau national du PAI mènera la création de comités de gouvernance repensés et l'élaboration de mandats revus dans le cadre d'un processus de consultation avec les bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 2.2 : Afin de mettre en œuvre des structures de gouvernance efficaces du PAI à l'appui du processus de gestion des risques du Programme, le bureau national du PAI et l'équipe de mise en œuvre régionale distribueront aux bureaux régionaux et aux secteurs nationaux de la DGBI des mandats révisés pour les comités de gouvernance du PAI en ce qui a trait à l'acceptation, à la mise en œuvre et à l'approbation.

Recommandation 3 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait donner des conseils fonctionnels aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs généraux du SCN sur la documentation, la surveillance et les rapports liés au processus de gestion des risques.

Plan d'action de la direction 3.1 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme mènera l'élaboration d'un cadre de gestion des risques du PAI révisé et déterminera les nouveaux risques émergents en consultant les bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 3.2 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme et l'équipe de mise en œuvre régionale distribueront le cadre national de gestion des risques de PAI mis à jour pour l'acceptation et la mise en œuvre de stratégies dans les bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 3.3 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, les bureaux régionaux communiqueront mensuellement les nouveaux risques émergents au bureau national du PAI pour qu'ils soient transmis au comité directeur supérieur du sous-ministre.

Plan d'action de la direction 3.4 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, les bureaux régionaux présenteront des évaluations trimestrielles des risques du PAI au bureau national du PAI pour qu'il les évalue et les surveille.

Plan d'action de la direction 3.5 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme transmettra des mises à jour trimestrielles sur l'évaluation nationale des risques du PAI au comité directeur supérieur du sous-ministre.

Recommandation 4 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait surveiller la mise en œuvre, au sein des régions, des conseils fonctionnels fournis, y compris dans le SCN, et présenter des rapports au comité directeur supérieur du sous-ministre sur tout problème non résolu lié à cette mise en œuvre.

Plan d'action de la direction 4.1 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI surveillera l'évaluation régionale trimestrielle des risques nouveaux et émergents du PAI.

Plan d'action de la direction 4.2 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI transmettra une évaluation nationale des risques du PAI au comité directeur supérieur du sous-ministre.

Plan d'action de la direction 4.3 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, les bureaux régionaux, les responsables des secteurs et le bureau national du PAI tiendront un forum lors des réunions du comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI et pour permettre aux responsables des régions et des secteurs de présenter de l'information au sous-ministre sur les pratiques de gestion des risques du PAI.

Plan d'action de la direction 4.4 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI tiendra un forum lors des réunions du comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI pour rapporter tout problème non résolu lié au processus de gestion des risques du PAI.

Plan d'action de la direction 4.5 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI continuera de transmettre régulièrement les problèmes et les approches du PAI sur l'évaluation, l'atténuation, la surveillance, la documentation des risques ainsi que l'établissement de rapports sur ceux-ci aux intervenants touchés pour assurer l'uniformité entre les bureaux nationaux et régionaux.

INTRODUCTION

1. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le PAE, un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
2. La contribution de TPSGC au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (PAI); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères gouvernementaux selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès des autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.
3. Pour l'exécution du PAE/PAI, TPSGC a reçu des pouvoirs accrus et une délégation de pouvoirs d'acquisition du Conseil du Trésor. TPSGC a bénéficié de ces pouvoirs accrus pendant la durée du PAE/PAI (2009-2010 à 2010-2011). Ils lui ont permis d'effectuer son travail plus efficacement, diminuant le besoin de demander des approbations supplémentaires au moyen de présentations au Conseil du Trésor.
4. TPSGC a mené ses activités liées au PAE/PAI au moyen de ses procédures et de ses processus existants, selon une structure de gouvernance et une structure de responsabilisation établies.
5. Le PAE/PAI devait trouver un équilibre entre une diligence raisonnable et l'exécution des mesures de stimulation pendant sa durée de vie de deux ans. Il devait aussi atteindre les résultats visés selon les délais et le budget prescrits. Une responsabilisation des participants au Programme, une surveillance adéquate par le PAI et la direction régionale et une intendance des ressources, pour ne nommer que ces activités, étaient donc nécessaires.
6. Le bureau national du PAI a été mis sur pied pour gérer le Programme et pour appuyer les différents comités du PAI. Comme la majorité des investissements ont été faits à l'extérieur de l'administration centrale, chaque région a créé une équipe de mise en œuvre régionale. Aux fins du PAI, la surveillance de la gestion de la qualité et des contrôles financiers a continué de faire partie des structures de gouvernance actuelles du Ministère, des directions générales et des régions.
7. Un cadre de responsabilisation de gestion solide comprend un nombre de piliers clés, comme la gestion des risques. L'augmentation importante du financement et de la vitesse requise pour réaliser les projets a entraîné une augmentation des risques. Un processus de gestion des risques était donc nécessaire afin d'établir une méthode systématique pour déterminer, analyser et évaluer les risques et mettre en œuvre des décisions visant à atténuer les risques liés au Programme et aux projets. La présente vérification traite du processus de gestion des risques. Une structure de gouvernance a été établie pour offrir une orientation et une surveillance à l'appui d'un processus efficace de gestion des risques. Cette structure comprenait une orientation stratégique, fonctionnelle et opérationnelle ainsi que l'examen et l'évaluation des risques déterminés et une surveillance des stratégies d'atténuation et de la mise en œuvre de celles-ci.

8. Nous avons examiné la structure de gouvernance et les pratiques de gestion des risques employées par TPSGC pour l'exécution du Programme à l'échelle nationale et régionale. Nous avons également passé en revue les activités des comités de gouvernance et l'orientation donnée par le cadre de gestion des risques. De plus, nous avons examiné la mise en œuvre du cadre, y compris la détermination, l'évaluation, l'atténuation et la surveillance des risques et l'établissement de rapports sur ceux-ci.

OBJET DE LA VÉRIFICATION

9. L'objectif de la présente vérification était de déterminer si le processus de gestion des risques du PAE/PAI en place était efficace.
10. La vérification portait sur toutes les directions générales touchées par le PAE/PAI, y compris la Direction générale des biens immobiliers (DGBI), la Direction générale des approvisionnements (DGA), la Direction générale de la Cité parlementaire (DGCP), la Direction générale de la comptabilité, de la gestion bancaire et de la rémunération (DGCGBR), la Direction de la sécurité industrielle (DSI) et le Bureau de la traduction (BT). La DGCP, la DGCGBR, la DSI et le BT ont été exclus de l'étape d'examen, car ils ont été évalués comme représentant un plus faible risque pour l'exécution du PAE/PAI.
11. Nous avons examiné les pratiques nationales et régionales de gestion des risques, y compris la documentation des risques, leur évaluation, les stratégies d'atténuation et la surveillance.
12. De plus, certains éléments de gouvernance, comme les rôles et les responsabilités et la surveillance et le suivi par les cadres supérieurs, ont été examinés, car ils ont une incidence directe sur la gestion des risques.
13. La présente vérification portait sur la période allant d'avril 2009 à janvier 2010. L'examen a été en grande partie achevé en janvier 2010. Les constatations étaient communiquées à la direction au fur et à mesure pour permettre la mise en œuvre de mesures correctrices.
14. Vous trouverez un complément d'information sur l'objectif, la portée, l'approche et les critères de la vérification à la section intitulée « À propos de la vérification » à la fin du présent rapport.

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

15. La présente vérification a été réalisée conformément aux Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut de l'audit interne.
16. Les procédures de vérification suivies et les preuves recueillies sont suffisantes et appropriées pour attester de l'exactitude des constatations et des conclusions tirées dans le présent rapport et pour donner une assurance suffisante en matière de vérification. Les constatations et les conclusions sont fondées sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient alors, aux critères de vérification préétablis acceptés par la direction.

Les constatations et les conclusions s'appliquent seulement à l'entité examinée ainsi qu'à l'étendue et la période visées par la vérification.

REMARQUES

GOUVERNANCE

Orientation et surveillance

17. Une structure de gouvernance efficace sert à orienter une organisation, à assurer une gestion et une responsabilisation efficaces du rendement organisationnel et à veiller à la communication efficace des risques et de l'information sur les contrôles.
18. Pour ce qui est de la gestion des risques organisationnels, les comités de gouvernance, qui offrent une orientation et une surveillance pour la détermination des risques et des contrôles, l'évaluation des risques, la réponse au risque, les stratégies d'atténuation et les rapports, sont un élément clé d'une structure de gouvernance efficace.
19. Nous nous attendions à voir des comités de gouvernance donnant une orientation et assurant une surveillance dont le mandat était documenté et dont les rôles et les responsabilités liées à la gestion des risques étaient clairement définis.
20. Nous avons constaté que TPSGC a mis sur pied le comité directeur supérieur du sous-ministre, des équipes principales et des comités régionaux de gouvernance pour donner une orientation opérationnelle et fonctionnelle au PAE/PAI. De plus, le bureau national du PAI a été mis sur pied pour gérer le Programme et appuyer les différents comités.
21. Nous avons constaté qu'au début du PAI, quatre comités ont été créés (Comité directeur supérieur du sous-ministre, équipes principales chargées des opérations, Comité directeur du PAI et équipe principale). Le mandat de trois des comités était documenté, mais celui du Comité directeur supérieur du sous-ministre n'a été établi qu'en janvier 2010. Les mandats des comités de gouvernance ont ensuite été officialisés et documentés.
22. En outre, nous avons constaté que le nombre de comités régionaux variait entre un et six. Par exemple, la région du Pacifique comptait six comités tandis que la région de l'Ouest en comptait un seul. Toutefois, aucune corrélation n'a été établie entre le nombre de comités et la qualité de la surveillance.
23. En général, une structure de comités efficace a été mise en œuvre à l'échelle nationale et régionale pour le PAE/PAI. À la suite de la vérification, le bureau national du PAI a pris des mesures précises pour assurer la documentation et la communication des mandats des comités de gouvernance, et les rôles et les responsabilités des membres de comités ont été clairement définis.

Cadre de gestion des risques

24. Un cadre de gestion des risques sert à établir le processus de gestion des risques. Les principales activités du processus de gestion des risques consistent à déterminer et à évaluer les risques, à établir et à mettre en œuvre des stratégies d'atténuation des risques, à surveiller et à réévaluer les risques ainsi qu'à documenter ces activités. Un cadre de gestion des risques bien établi aide à faire en sorte que les processus appropriés soient invariablement respectés. Un processus bien appliqué amenuise les chances que des problèmes imprévus se répercutent sur la capacité du gestionnaire de projet à livrer le projet selon le budget ou les délais prescrits.
25. Nous nous attendions qu'un cadre national de gestion des risques établissant le processus de gestion des risques à l'appui de l'atteinte des objectifs du Programme soit en place dès le début.
26. Nous croyions aussi trouver un cadre régional de gestion des risques dans chaque région, élaboré à partir du cadre national de gestion des risques. Ces cadres régionaux présenteraient des détails supplémentaires sur la façon dont les régions s'occuperaient des risques. De plus, nous nous attendions que les cadres de gestion régionaux soient uniformes pour que toutes les régions travaillent à l'atteinte d'un objectif commun.
27. Nous avons constaté qu'un cadre de gestion des risques a été créé par le Bureau de l'agent principal de gestion des risques de TPSGC et inclus à la demande de financement du Ministère. Toutes les régions ont élaboré leur propre cadre de gestion des risques selon le cadre national.
28. Au début du Programme, nous avons décelé une certaine inconstance entre les cadres régionaux, car certains d'entre eux étaient moins cohérents avec le cadre national que d'autres. Cependant, grâce à la vérification, le bureau national du PAI a veillé à ce que ces régions revoient leurs cadres de gestion des risques initiaux pour les harmoniser davantage au cadre national.

DÉTERMINATION ET ÉVALUATION DES RISQUES

29. La détermination, l'évaluation et la hiérarchisation des risques sur une base continue accroissent la capacité de la direction à surveiller les programmes et à mettre en œuvre des mesures correctrices, au besoin. Étant donné la durée de deux ans du PAE/PAI, il était essentiel que TPSGC mette en œuvre une stratégie efficace et récurrente de gestion des risques qui permettrait d'atténuer les risques connus et émergents du PAE/PAI.
30. Nous nous attendions que les risques soient déterminés et évalués sur une base continue. En outre, nous croyions que la haute direction serait constamment informée des risques tout au long du PAE/PAI afin qu'ils soient gérés efficacement.
31. Nous avons constaté qu'en novembre 2009, une évaluation officielle des risques a été menée par chaque région. Les risques déterminés étaient examinés à nouveau à la lumière de l'évolution du Programme. Après cette évaluation, les régions ont examiné leurs risques pour se rapprocher davantage du cadre national. Les risques étaient réexaminés

mensuellement à l'échelle nationale et régionale et l'état des risques était communiqué au bureau national du PAI, qui, à son tour, transmettait l'information au comité directeur supérieur du sous-ministre.

32. L'uniformité entre le cadre national et les cadres régionaux permettrait de mettre l'accent sur les principaux risques et d'améliorer l'établissement de rapports sur les risques à l'échelle nationale du Programme.
33. Tout au long du PAE/PAI, les risques importants menaçant le succès du Programme ont été déterminés, documentés, évalués et communiqués au bureau national du PAI, qui transmettait cette information aux comités de gouvernance.

ATTÉNUATION ET SURVEILLANCE DES RISQUES ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS SUR CEUX-CI

Stratégies d'atténuation des risques

34. Les stratégies de gestion des risques sont des mesures prises par la direction pour prévenir ou réduire au minimum les effets ou les occurrences des risques. La direction se penche méthodiquement sur les risques déterminés en intervenant et en les surveillant. Les stratégies d'atténuation des risques sont importantes, car les risques non atténués peuvent mener à des événements négatifs (p. ex., le Programme n'a pas respecté les échéances, le budget ou la portée).
35. Nous nous attendions que TPSGC, une fois les risques du PAE/PAI déterminés, élabore, documente, transmette et mette en œuvre des stratégies d'atténuation pour ces risques.
36. Nous avons constaté qu'il y avait des stratégies d'atténuation des risques à l'échelle nationale et régionale. Au départ, seulement quelques régions pouvaient démontrer que leurs stratégies étaient mises en œuvre et surveillées. À la suite de la vérification, le bureau national du PAI a veillé à ce que toutes les régions documentent la mise en œuvre et la surveillance ultérieure de leurs stratégies d'atténuation des risques.
37. Nous avons constaté que la documentation concernant l'état des risques et les stratégies d'atténuation était transmise mensuellement au bureau national du PAI et présentée au comité directeur supérieur du sous-ministre.
38. En général, un processus efficace pour déterminer les risques et mettre en œuvre les stratégies d'atténuation était en place pour le PAE/PAI.

Surveillance et établissement de rapports

39. La surveillance et la communication des stratégies d'atténuation des risques permettent à la direction d'évaluer le fonctionnement et l'efficacité des réponses aux risques et de prendre des mesures lorsque les réponses n'ont pas eu l'effet escompté.

Chapitre 1 : 2011-709
Vérification des pratiques de gestion du risque du Plan d'action économique
Rapport final

40. Nous nous attendions à ce que les processus d'atténuation des risques de TPSGC soient adéquatement documentés et surveillés pour permettre la communication et la gestion des risques.
41. Nous nous attendions également que des renseignements du Programme détaillés et actuels sur la détermination des risques, leur état, et les stratégies d'atténuation à l'échelle nationale et régionale soient présentés aux comités de gouvernance.
42. Selon nous, au départ, l'information sur le Programme transmise aux comités de gouvernance nationaux était principalement financière. En novembre 2009, un processus formel d'évaluation des risques a été réalisé. Les régions ont ensuite remis au bureau national du PAI de la documentation sur l'état des risques et les stratégies d'atténuation, qui a, par la suite, été présentée aux réunions du comité directeur supérieur du sous-ministre.
43. De plus, nous avons constaté que la surveillance et la communication des risques et des stratégies d'atténuation ont aussi été accomplies dans le cadre des réunions planifiées des comités régionaux de gouvernance. Au début, les régions ne présentaient pas l'information sur la gestion des risques aux comités nationaux de gouvernance de manière uniforme. À mesure que le Programme a avancé et que les cadres de gestion ont été revus, l'uniformité a augmenté.
44. Tout au long du PAE/PAI, TPSGC a amélioré son processus de gestion des risques pour veiller à ce que les comités de gouvernance surveillent et communiquent adéquatement les stratégies d'atténuation des risques.
45. Nous avons constaté que le bureau national du PAI regroupait l'information régionale sur les risques et présentait un rapport mensuel, puis trimestriel, au comité directeur supérieur du sous-ministre sur le programme national concernant les risques.
46. En général, le PEA/PAI bénéficiait d'un processus de surveillance et de communication efficace qui comprenait de l'information sur les risques documentée, surveillée et communiquée de façon adéquate aux comités de gouvernance.

CONCLUSIONS

47. Les comités nationaux et régionaux de gouvernance ont été mis sur pied pour donner une orientation et assurer une surveillance et veiller à ce que les risques soient adéquatement communiqués, signalés et que des rapports adéquats soient établis à ce sujet. Les rôles et les responsabilités des comités ont été officialisés, documentés et communiqués.
48. Un cadre national de gestion des risques a été créé et inclus dans la demande de financement de TPSGC. Ce cadre établissait le processus de gestion des risques selon lequel chaque région élaborait un cadre régional de gestion des risques fondé sur le cadre national. Grâce à la vérification, le bureau national du PAI a assuré l'uniformité de tous les cadres de gestion des risques, veillant ainsi à ce que les bureaux nationaux et

régionaux se concentrent sur les principaux risques et à ce que les rapports soient uniformes.

49. L'information nationale et régionale sur les risques déterminés et leur état, sur les stratégies d'atténuation des risques et sur la mise en œuvre était présentée mensuellement au bureau national du PAI. Ces renseignements étaient consolidés et transmis au comité directeur supérieur du sous-ministre à des fins de surveillance.
50. En général, le PAE/PAI comptait sur un processus efficace de gestion des risques ayant une structure nationale et régionale de gouvernance établie pour déterminer, évaluer, surveiller et communiquer les risques.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

La direction reconnaît que les constatations du présent rapport représentent avec justesse et exactitude les pratiques de gestion des risques du PAE/PAI pendant la période visée par la vérification. Même si bon nombre des plans d'action se terminent avec l'achèvement du Programme (mars 2011), de nombreuses mesures se poursuivront au-delà du PAE/PAI, parce qu'un grand nombre d'entre elles représentent des améliorations aux processus ministériels qui seront utilisés après le PAE/PAI.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale de biens immobiliers (DGBI) devrait donner des conseils fonctionnels aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs généraux du secteur de la capitale nationale (SCN) sur la clarification et la communication des rôles et des responsabilités liés au processus de gestion des risques au sein des groupes participant à l'exécution du PAE/PAI et entre ceux-ci.

Plan d'action de la direction 1.1 : Puisque la DGBI est responsable des activités du PAE liées à l'infrastructure, ce plan d'action de la direction traite uniquement de ces activités.

Le bureau national du PAI collaborera avec le BVE pour déterminer la méthode ministérielle appropriée pour assurer le sous-ministre quant aux risques, aux rapports et à la surveillance des activités de services communs de TPSGC qui appuient la mise en œuvre du PAE au sein d'autres ministères.

Cette assurance sera fournie par les moyens suivants :

- Continuer à communiquer des rapports au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI relativement aux activités de gestion de projets de la DGBI qui appuient les projets d'infrastructures du PAE des autres ministères.
- Assister aux réunions organisées par le BVE en compagnie des chefs de direction générale pertinents du Ministère pour discuter d'une approche ministérielle commune.

- Tenir un forum lors des réunions du comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI afin de donner l'occasion aux chefs de direction générale de présenter de l'information sur les activités du PAE au sous-ministre.

Plan d'action de la direction 1.2 : Pour clarifier les rôles et les responsabilités liés au processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme mènera la création d'un document complet sur les rôles et les responsabilités au moyen d'un processus de consultation des bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 1.3 : Pour clarifier les rôles et les responsabilités liés au processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du PAI et l'équipe de mise en œuvre régionale distribueront aux bureaux régionaux et aux secteurs nationaux de la DGBI un document sur les rôles et les responsabilités liés au PAI à mettre en œuvre pendant toute la durée des activités du PAI.

Plan d'action de la direction 1.4 : Pour clarifier les rôles et les responsabilités liés au processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme continuera à transmettre régulièrement les problèmes et les approches du PAI sur l'évaluation, l'atténuation, la surveillance, la documentation des risques ainsi que des rapports sur ceux-ci aux intervenants touchés pour assurer l'uniformité entre les bureaux nationaux et régionaux.

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait donner des conseils fonctionnels aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs généraux du SCN sur la mise en œuvre de structures de gouvernance efficaces à l'appui du processus de gestion des risques.

Plan d'action de la direction 2.1 : Afin de mettre en œuvre des structures de gouvernance efficaces du PAI à l'appui du processus de gestion des risques du Programme, le bureau national du PAI mènera la création de comités de gouvernance repensés et l'élaboration de mandats revus dans le cadre d'un processus de consultation avec les bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 2.2 : Afin de mettre en œuvre des structures de gouvernance efficaces du PAI à l'appui du processus de gestion des risques du Programme, le bureau national du PAI et l'équipe de mise en œuvre régionale distribueront aux bureaux régionaux et aux secteurs nationaux de la DGBI des mandats révisés pour les comités de gouvernance du PAI en ce qui a trait à l'acceptation, à la mise en œuvre et à l'approbation.

Recommandation 3 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait donner des conseils fonctionnels aux directeurs généraux régionaux et aux directeurs généraux du SCN sur la documentation, la surveillance et les rapports liés au processus de gestion des risques.

Plan d'action de la direction 3.1 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme mènera l'élaboration d'un cadre de gestion des risques du PAI

révisé et déterminera les nouveaux risques émergents en consultant les bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 3.2 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme et l'équipe de mise en œuvre régionale distribueront le cadre national de gestion des risques de PAI mis à jour pour accepter et mettre en œuvre des stratégies dans les bureaux régionaux et les secteurs nationaux de la DGBI.

Plan d'action de la direction 3.3 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, les bureaux régionaux communiqueront mensuellement les nouveaux risques émergents au bureau national du PAI pour qu'ils soient transmis au comité directeur supérieur du sous-ministre.

Plan d'action de la direction 3.4 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, les bureaux régionaux présenteront des évaluations trimestrielles des risques du PAI au bureau national du PAI pour qu'il les évalue et les surveille.

Plan d'action de la direction 3.5 : Pour s'occuper de la documentation, de la surveillance et des rapports du processus de gestion des risques du PAI, le bureau national du Programme transmettra des mises à jour trimestrielles sur l'évaluation nationale des risques du PAI au comité directeur supérieur du sous-ministre.

Recommandation 4 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait surveiller la mise en œuvre, au sein des régions, des conseils fonctionnels fournis, y compris dans le SCN, et présenter des rapports au comité directeur supérieur du sous-ministre sur tout problème non résolu lié à cette mise en œuvre.

Plan d'action de la direction 4.1 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI surveillera l'évaluation régionale trimestrielle des risques nouveaux et émergents du PAI.

Plan d'action de la direction 4.2 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI transmettra une évaluation nationale des risques du PAI au comité directeur supérieur du sous-ministre.

Plan d'action de la direction 4.3 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, les bureaux régionaux, les responsables des secteurs et le bureau national du PAI tiendront un forum lors des réunions du comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI et donneront l'occasion aux responsables des régions et des secteurs de présenter de l'information au sous-ministre sur les pratiques de gestion des risques du PAI.

Plan d'action de la direction 4.4 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI tiendra un forum lors des réunions du comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI pour rapporter tout problème non résolu lié au processus de gestion des risques du PAI.

Plan d'action de la direction 4.5 : Pour surveiller la mise en œuvre des conseils fonctionnels concernant le processus de gestion des risques du PAI et communiquer tout problème non résolu, le bureau national du PAI continuera de transmettre régulièrement les problèmes et les approches du PAI sur l'évaluation, l'atténuation, la surveillance, la documentation des risques ainsi que l'établissement de rapports sur ceux-ci aux intervenants touchés pour assurer l'uniformité entre les bureaux nationaux et régionaux.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Autorisation

La présente vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC dans le cadre du Plan pluriannuel de vérification et d'évaluation axé sur les risques 2009-2014.

Objectif

La présente vérification interne visait à déterminer si le processus de gestion des risques du PAE/PAI en place était efficace.

Portée et méthode

Les travaux sur place ont été menés de juin 2009 à janvier 2010. La vérification était axée sur les pratiques de gestion des risques et certains éléments de gouvernance à l'échelle du Programme et des régions.

La présente vérification a été réalisée conformément aux Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut de l'audit interne.

La vérification portait sur toutes les directions générales touchées par le PAE/PAI, y compris la DGBI, la DGA, la DGCP, la DGCGBR, la DSI et le BT. La DGCP, la DGCGBR, la DSI et le BT ont été exclus de l'étape d'examen puisqu'ils ont été évalués comme représentant un plus faible risque pour l'exécution du PAE.

Des entrevues ont été réalisées avec la DGBI et d'autres intervenants clés. Les processus et les documents pertinents ont été examinés et testés. 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 du personnel approprié. Les résultats préliminaires et les possibilités d'amélioration ont été communiqués au bureau national du PAI pour que des mesures correctrices soient rapidement prises. Un dossier de présentation a été élaboré et présenté au sous-ministre adjoint de la DGBI, puis déposé, le 8 juillet 2010, au Comité de la vérification et de l'évaluation pour qu'il soit approuvé par le sous-ministre.

Critères

Les critères de cette vérification ont été déterminés à partir de la Politique de gestion intégrée des risques du Conseil du Trésor et du cadre de responsabilisation de gestion pour évaluer le processus de gestion des risques, la gouvernance et les contrôles établis dans le cadre du PAE/PAI.

Voici les critères utilisés.

La direction de TPSGC responsable du PAE et du PAI à l'échelle nationale et régionale :

1. assure une orientation stratégique dans l'atteinte des résultats;
2. détermine, évalue et documente les risques importants pouvant menacer la réussite;
3. détermine, met en œuvre et surveille les stratégies visant à répondre aux risques;
4. documente le processus de gestion des risques et communique les risques, les stratégies de gestion des risques et les résultats de ces stratégies.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification sur place ont été essentiellement terminés en janvier 2010.

Équipe de vérification

La vérification a été menée par des membres du BVE sous la supervision du directeur de la Direction des services de la vérification interne et sous la direction générale du chef adjoint de la surveillance.

La vérification a été examinée par la fonction d'évaluation de la qualité du BVE.



Rapport final

2011-709

Chapitre 2 : Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du Plan d'action économique

Le 24 mars 2011

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

POINTS PRINCIPAUX.....	i
RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION DE LA DIRECTION	iii
INTRODUCTION	1
OBJET DE LA VÉRIFICATION.....	2
ÉNONCÉ D'ASSURANCE	3
REMARQUES.....	4
OBSERVATIONS	3
GOUVERNANCE.....	4
SURVEILLANCE DU RENDEMENT ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS À CE	
SUJET.....	5
SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ.....	9
CONCLUSIONS.....	11
RÉPONSE DE LA DIRECTION	12
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	12
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION.....	15

POINTS PRINCIPAUX

Portée

- i. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le Plan d'action économique (PAE), un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
- ii. La contribution de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (le Programme accéléré d'infrastructures [PAI]); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès des autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.
- iii. TPSGC a contribué de façon importante au PAE/PAI, dont le succès était essentiel pour les Canadiens. Pour appuyer l'atteinte des objectifs du Programme, le Ministère a créé un cadre de contrôle de gestion détaillé. La présente vérification porte sur les structures de surveillance et d'établissement des rapports qui constituent deux éléments clés du cadre de contrôle de gestion. Les pratiques à l'échelle du projet, du programme, des régions et du pays ont été examinées. Les constatations ont été transmises à la direction au fur et à mesure pour permettre la prise de mesures correctives.

Importance

- iv. En qualité de fournisseur de services communs relatifs aux biens, à la gestion de projet, à la passation de marchés et aux achats, TPSGC a joué un rôle clé dans l'exécution des éléments d'infrastructure du PAE. Certains aspects du PAE/PAI ont posé des défis en matière de temps et de responsabilité pour le Ministère, c.-à-d. un montant d'argent considérablement plus élevé à dépenser en deux ans, sous un examen accru du public.
- v. La surveillance du rendement et de la conformité sont des activités essentielles à l'atteinte des objectifs conformément aux pouvoirs prévus par la loi. La communication rapide d'information exacte sur le rendement et la conformité aux cadres supérieurs leur permet de prendre des décisions éclairées et de mettre en œuvre de mesures correctrices, au besoin, pour veiller au succès du Programme.

Constatations

- vi. Nous avons constaté que les examens menés par la Direction générale des approvisionnements (DGA) et la Direction générale des biens immobiliers (DGBI)

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

ont révélé des problèmes et permis d'améliorer l'information transmise sur les projets. Les gestionnaires opérationnels et les comités de gouvernance ont utilisé cette information pour surveiller et gérer le rendement.

- vii. Nous avons également constaté que TPSGC a respecté les exigences d'établissement de rapports des organismes centraux, permettant ainsi au gouvernement de publier régulièrement des rapports sur la mise en œuvre du PAE/PAI.
- viii. Selon nous, de l'information de qualité sur le rendement des activités d'attribution de marchés a été régulièrement communiquée aux gestionnaires opérationnels et transmise aux comités de gouvernance. Cette information a servi à surveiller et à gérer le rendement de l'attribution des marchés.
- ix. Nous avons constaté que TPSGC s'est servi des outils d'établissement de rapports et de surveillance existants pour gérer et surveiller le rendement, les risques et les problèmes liés à ses projets ou aux projets d'autres ministères.
- x. En outre, nous avons constaté que TPSGC a adéquatement surveillé l'information sur l'exécution des projets liée aux autres formes de prestation de services. Toutefois, le Ministère aurait pu examiner et vérifier davantage l'exactitude et l'exhaustivité des renseignements financiers du fournisseur des autres formes de prestation de services.
- xi. Nous avons également constaté que des contrôles de surveillance de la conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (articles 32 et 34), au Guide des approvisionnements et au Système national de gestion de projet étaient en place. De plus, des activités de surveillance de l'exécution des projets ont été menées pour les projets de plus de 30 millions de dollars. Cependant, une lacune relative à la surveillance de la conformité de l'exécution de tous les projets de moins d'un million de dollars demeure.
- xii. De plus, nous avons constaté que TPSGC avait en place les principaux éléments d'une structure de surveillance requis pour surveiller le rendement et la conformité de ses activités liées au PAE.
- xiii. En général, nous avons déterminé que TPSGC avait en place les principaux éléments d'une structure d'établissement de rapports nécessaires pour mesurer et surveiller efficacement le rendement des activités liées au PAE et présenter des rapports à ce sujet.

Réponse de la direction

La direction reconnaît que les constatations du rapport représentent avec justesse et exactitude les pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du PAE/PAI durant la période visée par la vérification. Même si bon nombre des plans d'action de la direction se terminent avec l'achèvement du Programme (mars 2011), de nombreuses

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

mesures se poursuivront au-delà du PAE/PAI, car un grand nombre d'entre elles représentent des améliorations aux processus ministériels qui seront utilisés après le PAE/PAI.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation 1 : Les directeurs généraux régionaux relevant du sous-ministre adjoint de la DGBI devraient veiller à ce que les projets de moins d'un million de dollars fassent l'objet d'une surveillance de la conformité appropriée.

Plan d'action de la direction 1.1 : Le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques (SGSPT) termine la création d'un processus de surveillance pour les projets de plus d'un million de dollars qui doit être prêt le 31 mars 2011, en réponse à la recommandation de la vérification de la gestion de projets par le SGSPT.

De plus, en consultant les experts régionaux et le bureau national du PAI, le SGSPT établira un cadre qui assurera une surveillance uniforme et adéquate de la conformité des projets valant moins d'un million.

Dans le but d'élaborer un programme de surveillance de la conformité, les régions de l'Ouest et de l'Atlantique ont établi un système de gestion de la qualité pour la certification de l'Organisation internationale de normalisation, qui comprend un examen de la gestion de projets. La région du Québec a pour sa part lancé un programme de surveillance de projets. Ces régions réviseront leurs activités en fonction des normes industrielles de l'Organisation internationale de normalisation pour inclure l'orientation fonctionnelle de la DGBI à cette surveillance.

En outre, des modifications ont été apportées à une liste de vérification existante et acceptée. Comme l'indique le présent rapport de vérification, le bureau national du PAI, en collaboration avec les bureaux régionaux, a terminé un examen des dossiers de projets du PAE/PAI. Les résultats ont été présentés au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI en novembre 2010. Aucun problème majeur de non-conformité n'a été signalé. Le bureau national du PAI et les bureaux régionaux élaborent un plan d'action pour se pencher sur les leçons retenues et les améliorations faites à la liste de vérification et aux pratiques exemplaires en biens immobiliers. Ce travail peut servir de fondement pour la création d'un tel programme de surveillance.

Par région, l'incidence sur les ressources pour la mise en œuvre de ce programme pour les projets de TPSGC et des autres ministères est estimée à un demi-employé à temps plein. La présente recommandation et le plan d'action de la direction qui l'accompagne n'incluent pas la surveillance des projets gérés par le fournisseur des autres formes de prestation de services de la DGBI ou de la Direction générale de la Cité parlementaire (DGCP).

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait améliorer les contrôles en place pour vérifier l'exactitude, l'exhaustivité et la fiabilité de l'information traitant de la performance transmise par le fournisseur des autres formes de prestation de services.

Plan d'action de la direction 2.1: TPSGC vérifiera annuellement que les coûts facturés et payés se comparent aux coûts actuels encourus selon la réconciliation annuelle vérifiée (soumission des coûts) complété par le vérificateur externe.

Plan d'action de la direction 2.2 : TPSGC va réviser et mettre à jour la liste de contrôle des dossiers de projets courant afin de s'assurer que les documents nécessaires sont conservés aux dossiers pour permettre l'évaluation et l'autorisation de TPSGC. TPSGC surveillera la conformité des fournisseurs des autres formes de prestation de services avec la liste de contrôle sur une base régulière couvrant ainsi, en partie, le processus de surveillance de la qualité.

Plan d'action de la direction 2.3 : Des améliorations ont été apportées au processus de revue de la qualité de la gestion afin de s'assurer que les coûts de gestion de projet soient reflétés de façon adéquate dans le rapport des projets délivrés selon le système de gestion des autres formes de prestations de services. Ce processus est identifié lors de la revue mensuelle du rapport détaillé des factures de projets. Mensuellement, 10% des projets de chaque portefeuille sont sélectionnés de manière aléatoire. La documentation de projet supportant le paiement qui permet l'atteinte d'un jalon établie en fonction d'un pourcentage de la facturation est vérifiée.

Plan d'action de la direction 2.4 : Le processus de réconciliation entre SIGMA et le module sur le système de gestion de contrats portant sur les autres formes de prestation de services a été mis en œuvre à titre de tâche de surveillance mensuelle.

Plan d'action de la direction 2.5: TPSGC a mis en œuvre un processus afin de s'assurer que l'information touchant les paiements en provenance du module sur le système de gestion portant sur les autres formes de prestation de services se compare avec les factures approuvées.

Plan d'action de la direction 2.6: Annuellement, la vérification des coûts va permettre de valider chacun des paiements reçus de portefeuille en conformité avec les termes et conditions du contrat.

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

Plan d'action de la direction 2.7: TPSGC et le fournisseur d'autres formes de prestation de services vont établir conjointement des directives pour un minimum de documentation et d'information requises aux dossiers des pièces justificatives.

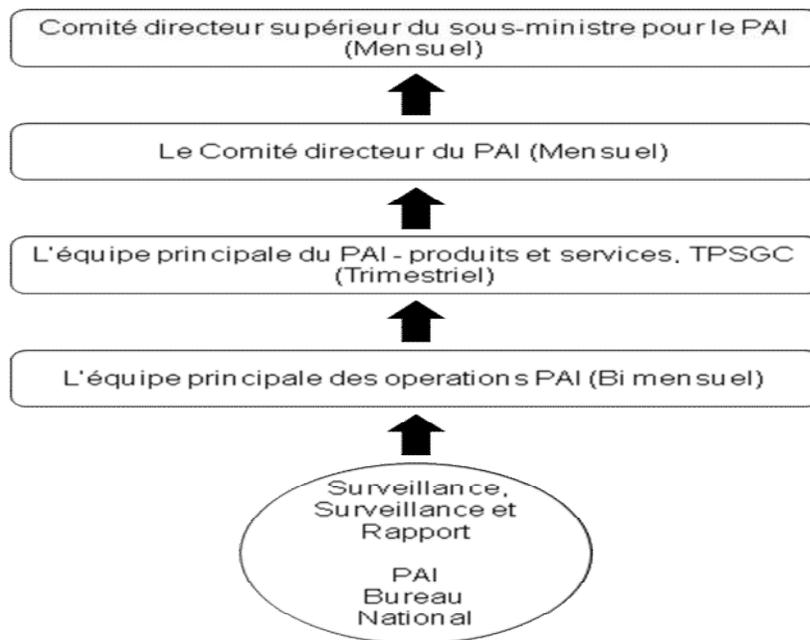
INTRODUCTION

1. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le PAE, un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
2. La contribution de TPSGC au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (le PAI); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès des autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.
3. TPSGC a précisé qu'il réaliserait les activités du PAE/PAI au moyen des structures de gouvernance et de responsabilisation existantes. Le comité directeur du PAI (au nom du sous-ministre) devait assurer la planification, la mise en œuvre, la surveillance, la mesure du rendement et l'établissement de rapports efficaces pour tous les aspects des activités du PAE/PAI de TPSGC. Le bureau national du PAI a été mis sur pied pour gérer le Programme mis en œuvre par l'entremise des processus normaux de gestion des biens immobiliers et des investissements et du cadre de gestion des projets immobiliers.
4. Dans la majorité des cas, TPSGC a également utilisé les structures existantes de surveillance et d'établissement de rapports. Comme chacune de ces structures était indépendante de l'autre, l'information sur le rendement a été recueillie, analysée, validée puis présentée de manière différente. Le rendement de chacune des activités ci-dessous a été surveillé et présenté dans des rapports :
 - Rendement ministériel du PAE/PAI (communiqué à l'externe);
 - Attribution de marchés pour l'achat de biens, de services et de construction;
 - Exécution des projets du PAI;
 - Gestion de projets pour le compte d'autres ministères; et
 - Exécution de projets des autres formes de prestation de services.
5. Le Ministère a amélioré les approches existantes et a élaboré de nouvelles approches pour surveiller la conformité aux pouvoirs prévus par la loi. Ces approches visaient principalement à assurer l'attribution et la gestion des marchés conformément aux pouvoirs de passation de marchés prévus par la loi et la gestion de projets conformément au Système national de gestion de projet.
6. Voici les éléments clés de la structure de gouvernance de TPSGC :
 - Le Comité directeur supérieur du sous-ministre, composé des cadres supérieurs, assure une surveillance du PAI et est responsable de l'exécution réussie de celui-ci;
 - Le Comité directeur du PAI, composé de représentants des régions et des directions générales ayant des responsabilités opérationnelles, est chargé de donner des conseils et des recommandations au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI;

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

- L'équipe principale du PAI, composée des principaux gestionnaires ayant des responsabilités opérationnelles, est chargée de voir aux problèmes de planification et de mise en œuvre;
- Le bureau national du PAI offre une orientation et un soutien fonctionnels aux groupes opérationnels et aux comités de gouvernance;
- Le comité directeur régional du PAI, composé des directeurs généraux régionaux, des champions régionaux et du personnel régional pertinent, surveille et oriente la mise en œuvre régionale du PAI; et
- Le comité TPSGC/fournisseur des autres formes de prestation de services est un comité mixte qui offre une coordination, des stratégies et des plans d'action pour le PAI à l'échelle nationale.

7. La pièce ci-dessous illustre le modèle de gouvernance du PAI :



8. Puisque la majorité des dépenses du PAI ont été effectuées dans les régions de TPSGC (y compris le secteur de la capitale nationale), chaque région a mis sur pied une équipe de mise en œuvre régionale. La surveillance de la gestion de la qualité et des contrôles financiers a continué de faire partie des structures de gouvernance actuelles du Ministère, des directions générales et des régions.

OBJET DE LA VÉRIFICATION

9. La présente vérification visait à déterminer si les pratiques de surveillance et d'établissement de rapports de TPSGC pour le rendement et la conformité du PAE/PAI incluaient :
- les éléments clés d'une structure de surveillance pour surveiller le rendement et la conformité de ses activités dans le cadre du PAE/PAEI;

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

- les éléments clés d'une structure d'établissement de rapports pour mesurer et surveiller efficacement le rendement de ses activités dans le cadre du PAE/PAI et établir des rapports sur celles-ci.
10. Les pratiques à l'échelle des projets, du Programme, des régions et du pays ont été examinées dans les secteurs considérés comme présentant un risque élevé. Les directions générales examinées étaient la DGBI et la DGA, tandis que les régions examinées étaient le secteur de la capitale nationale, la région de l'Atlantique, la région de l'Ontario et la région du Québec.
 11. Notre vérification a examiné les quatre volets sur lesquels des rapports étaient communiqués au sein de TPSGC et la présentation de rapports à l'externe. Trois de ces volets appartenaient à la DGBI : les projets du PAI financés par TPSGC, les projets du PAE financés par d'autres ministères et les projets du PAI gérés par le fournisseur des autres formes de prestation de services. L'autre volet (attribution des marchés) faisait partie de la DGA.
 12. La vérification portait sur la période allant d'avril 2009 à août 2010. La majeure partie de l'examen a été achevée en août 2010. La présente vérification a été menée à la suite de la vérification sur les pratiques de gestion des risques. Les constatations ont été communiquées à la direction au fur et à mesure pour permettre la prise de mesures correctrices.
 13. Vous trouverez un complément d'information sur l'objectif, l'étendue, l'approche et les critères de la vérification à la section intitulée « À propos de la vérification » à la fin du présent rapport.

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

14. La présente vérification a été réalisée conformément aux Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut de l'audit interne.
15. Les procédures de vérification suivies et les preuves recueillies sont suffisantes et appropriées pour attester de l'exactitude des constatations et des conclusions tirées dans le présent rapport et pour donner une assurance suffisante en matière de vérification. Les constatations et les conclusions sont fondées sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient alors, aux critères de vérification préétablis qui ont été acceptés par la direction. Les constatations et les conclusions s'appliquent seulement à l'entité examinée ainsi qu'à l'étendue de la vérification et la période visée.

REMARQUES

GOUVERNANCE

16. Le besoin d'exécuter le PAE/PAI avec succès pour les Canadiens a accru la nécessité de mettre en place des structures de surveillance et d'établissement de rapports permettant à la

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

direction de gérer les aspects clés du Programme comme le rendement, les risques et les problèmes.

17. Un des éléments clés d'une solide structure de surveillance et d'établissement de rapports est une structure de gouvernance efficace pour laquelle les rôles et les responsabilités liés à la surveillance sont clairement établis, les processus de surveillance et d'établissement de rapports sont clairement définis et les contrôles sont adéquats pour veiller à l'intégrité de l'information communiquée.
18. Nous nous attendions à ce que des comités de surveillance soient en place et aient des rôles et des responsabilités clairement définies quant à la surveillance de l'atteinte des objectifs. Nous croyions aussi que des processus clairs pour appuyer les activités de surveillance et d'établissement des rapports à l'intention des comités seraient élaborés et appliqués de façon uniforme. Finalement, nous nous attendions à ce que des contrôles soient en place pour assurer l'intégrité de l'information communiquée aux comités.
19. Nous avons constaté la présence d'une solide structure de comités de gouvernance qui comprenait le Comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI, le Comité directeur du PAI et l'équipe principale du PAI. Nous avons remarqué que les rôles et les responsabilités des comités étaient clairement définis et documentés. Ces rôles et responsabilités incluaient la surveillance du Programme pour veiller à l'atteinte des objectifs. En outre, nous avons constaté que ces comités recevaient régulièrement des rapports pour les aider à accomplir leurs activités de surveillance. Les rapports communiqués comportaient de l'information sur les risques financiers et non financiers, l'avancement et le rendement.
20. Comme le rapport l'indique précédemment, TPSGC a utilisé les systèmes et les processus existants pour l'exécution du PAE/PAI. Nous avons constaté que des contrôles additionnels ont été mis en place à l'échelle nationale et régionale pour veiller à l'exhaustivité et à l'exactitude de l'information sur le PAE/PAI.
21. Pour l'information transmise au comité directeur supérieur du sous-ministre, le bureau national du PAI a effectué une analyse de la variance et des examens de comparaisons sur l'exactitude des données. L'information communiquée comprenait des renseignements sur les finances, la gestion du risque, les avantages de l'écologisation, les ressources humaines, etc.
22. Nous avons constaté que les régions ont mené des tests de vraisemblance de l'information sur le PAI et les projets réguliers de services votés à l'échelle des projets comme à l'échelle de la direction. Ces tests ont aidé à déterminer les problèmes liés à la gamme de responsabilités opérationnelles, comme le repérage des erreurs d'entrées de données et des projets qui n'avançaient pas assez rapidement.
23. Nous avons déterminé que de l'information de qualité sur le rendement des activités d'exécution des projets a été transmise aux gestionnaires opérationnels et aux comités de gouvernance. Cette information a servi à assurer la surveillance et la gestion du rendement.

SURVEILLANCE DU RENDEMENT ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS À CE SUJET

Rapports externes sur le PAE/PAI

24. La communication externe régulière de rapports concernant le PAE/PAI aux organismes centraux par tous les ministères a été exigée pour que le gouvernement puisse transmettre au Parlement des rapports portant sur le PAE/PAI. Ces rapports visaient à communiquer de l'information aux Canadiens sur la mise en œuvre du PAE/PAI et à illustrer l'avancement vers l'atteinte de son objectif de stimulation économique.
25. Nous nous attendions à ce que les processus de surveillance du rendement et d'établissement de rapports à ce sujet soient clairs et que des processus existent pour assurer la transmission rapide d'information exacte et cohérente sur le rendement.
26. Nous avons constaté que TPSGC a respecté les exigences de financement et a régulièrement transmis de l'information sur le PAE/PAI. Des rapports d'étape sur l'établissement de rapports financiers ont été rédigés dans les formats prescrits. De plus, l'information sur les indicateurs d'état d'avancement, des résumés descriptifs par initiative budgétaire et des mesures de stimulations régionales estimées ont été élaborés tout au long du Programme.
27. Nous avons également constaté que TPSGC a communiqué l'information qui suit aux organismes centraux : des mises à jour sur les initiatives en regard de leur description, des échéances clés, des facteurs influant sur les délais de mise en œuvre, de l'avancement, du rendement jusqu'à maintenant et des modifications au budget; les dépenses de TPSGC à l'échelle nationale et régionale pour l'initiative du budget de 2009 (PAI); un suivi des initiatives qui augmentaient le nombre de biens immobilisés du gouvernement ou assuraient leur entretien et le nombre de fois où des pouvoirs accrus délégués ont été utilisés pour des projets de TPSGC ou d'autres ministères.
28. Nous avons déterminé que l'information transmise satisfaisait aux exigences de financement et que l'information sur le rendement était communiquée aux organismes centraux en temps opportun, ce qui a permis à TPSGC de contribuer à la communication régulière par le gouvernement des résultats du PAE/PAI aux Canadiens.

Rapports internes sur le PAE/PAI – Attribution des marchés

29. L'attribution des marchés en temps opportun était un facteur essentiel au succès de l'exécution du PAE/PAI. Pour permettre l'attribution rapide de marchés, des pouvoirs accrus ont été délégués.
30. Nous nous attendions à ce qu'un processus soit élaboré pour surveiller l'attribution des marchés, y compris la rapidité de celle-ci. Nous croyions également que des contrôles seraient mis en place pour assurer l'intégrité de l'information transmise au sujet de l'attribution des marchés.

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

31. Nous avons constaté que la DGA a créé un format de rapport utile permettant aux cadres supérieurs de la Direction générale de surveiller le rendement de l'attribution des marchés. Ces rapports étaient régulièrement transmis aux cadres supérieurs et comprenaient de l'information sur : le nombre total de marchés attribués et de modifications apportées à ce jour ainsi que la valeur en dollar de ces marchés et modifications; les numéros de marchés et les noms des entrepreneurs par région; et la vitesse de traitement (nombre de jours entre la date de la demande et la date de l'attribution). Ces renseignements ont permis d'assurer un suivi de l'avancement des activités d'attribution de marchés qui a, par la suite, facilité la détection et l'identification des problèmes du processus d'attribution de marchés.
32. De plus, nous avons constaté que l'information sur l'attribution des marchés a été transmise aux comités de gouvernance pour que le processus d'attribution soit géré et surveillé adéquatement aux échelons supérieurs de l'organisation.
33. Nous avons constaté la présence de contrôles visant à valider l'exhaustivité et l'exactitude des données recueillies sur l'attribution des marchés. Plus particulièrement, les gestionnaires de la DGA ont mené un examen de la qualité de l'information recueillie pour assurer l'intégrité des renseignements communiqués.
34. Selon nous, de l'information de qualité sur le rendement des activités d'attribution des marchés a été transmise aux gestionnaires opérationnels hebdomadairement et communiquée aux comités de gouvernance. Cette information a servi à surveiller et gérer le rendement de l'attribution des marchés.

Rapports internes sur le PAE/PAI – Projets du PAI financés par TPSGC

35. Dans le cadre du PAE/PAI, TPSGC a reçu du financement supplémentaire pour l'entretien et la réparation continues des biens principaux dont il est le gardien et les projets d'immobilisation. Le Ministère s'est servi des outils de surveillance et d'établissement de rapports existants pour gérer et surveiller le rendement, les risques et les problèmes.
36. Nous nous attendions à ce qu'un processus soit en place pour surveiller l'information sur le rendement et à ce que l'information transmise soit validée pour assurer son exhaustivité et son exactitude.
37. Nous avons constaté l'existence d'un processus pour surveiller l'information sur le rendement et valider l'exhaustivité et de l'exactitude des données communiquées.
38. Nous avons constaté que la Direction générale des finances (DGF) rédigeait un rapport mensuel comprenant de l'information sur les budgets, les engagements fermes, le nombre de projets, les centres de coûts et les régions. Ces rapports étaient envoyés aux champions régionaux aux fins d'examen, puis les problèmes décelés étaient résolus et les données erronées corrigées. En cas de problèmes, les rapports étaient envoyés au bureau national du PAI une fois ceux-ci résolus, puis communiqués au comité directeur du PAI.

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

39. Nous avons déterminé que les examens régionaux effectués ont aidé à améliorer l'exactitude et l'exhaustivité des données présentées dans les rapports communiqués à la haute direction. Le Comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI s'est servi de cette information pour surveiller le rendement et prendre des décisions.

Rapports internes sur le PAE/PAI – Projets du PAE financés par d'autres ministères

40. Les projets du PAE financés par d'autres ministères relèvent des Solutions immobilières de la DGBI. Ce groupe était également chargé d'assurer un leadership pour les activités nationales de gestion des relations avec les clients de la DGBI et la gestion des solutions immobilières en tant que secteur d'activité.
41. TPSGC et les Solutions immobilières ont augmenté leurs efforts et leur communication avec les autres ministères pour coordonner les plans, gérer les demandes et assurer le respect des principes d'équité, d'ouverture, de transparence et d'optimisation des ressources. Cette approche a permis d'augmenter la probabilité d'une mise en œuvre rapide et réussie du PAE.
42. Nous nous attendions qu'un processus soit élaboré pour surveiller l'information sur le rendement et à ce que l'information soit toujours exacte et exhaustive pour que le Comité directeur supérieur du sous-ministre pour la PAI puisse prendre de décisions rapides et éclairées.
43. Nous avons constaté qu'un nouveau processus d'établissement de rapports a été créé et mis en œuvre pour le PAE/PAI. Même s'ils n'étaient pas officiellement documentés, les contrôles et les procédures étaient appliqués uniformément.
44. Nous avons constaté que les Solutions immobilières menaient des examens mensuels de l'information sur les projets du PAE/PAI tirée de SIGMA pour déceler les irrégularités. Le groupe a également rédigé des rapports sur les projets comprenant de l'information comme les dépenses prévues, les engagements et les prévisions. Nous avons constaté que ces rapports étaient envoyés régulièrement au bureau national du PAI qui en présentait ensuite les constatations au comité directeur supérieur du sous-ministre. Afin d'améliorer l'intégrité des données, les rapports étaient envoyés aux champions régionaux pour qu'ils règlent les problèmes et corrigent les erreurs dans SIGMA.
45. Nous avons déterminé que les examens régionaux ont permis d'améliorer la qualité de l'information transmise sur les projets et de déceler des problèmes importants devant être résolus. Le comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI a ainsi pu se servir de l'information pour surveiller le rendement et prendre des décisions.

Rapports internes sur le PAE/PAI – Projets d'autres formes de prestation de services

46. Les autres formes de prestation de services sont un mécanisme de prestation de services de TPSGC offrant des services de gestion des biens, des services d'exécution de projets et d'autres services optionnels. Le fournisseur des autres formes de prestation de services pour

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

la gestion des biens de TPSGC était responsable d'environ 50 % des sommes dépensées pour les projets du PAI.

47. Nous croyions que le fournisseur des autres formes de prestation de services enverrait régulièrement de l'information exacte, exhaustive et fiable sur le rendement à TPSGC à des fins de surveillance et d'établissement de rapports.
48. Nous avons constaté que le fournisseur des autres formes de prestation de services a présenté, sur une base bimensuelle, toutes les données et l'information sur les projets dans des rapports au Groupe de la coordination stratégique et de la gestion des autres formes de prestation de services. Les rapports ci-dessous satisfaisaient aux exigences établies en matière de rapports :
- Détails des projets du PAI pour les installations gérés par les autres formes de prestation de services;
 - Quantité de projets du PAI dans les installations gérées par les autres formes de prestation de services (par province);
 - Situation financière de l'attribution des ressources du PAI pour les installations gérées par les autres formes de prestation de services;
 - Résumé de l'attribution des ressources du PAI par qualificateurs pour les installations gérées par les autres formes de prestation de services;
 - Détails des projets du PAI pour les installations gérés par les autres formes de prestation de services (par catégorie de coût);
 - Sommaire financier du PAI (par bâtiment).
49. Nous avons constaté que même si TPSGC a adéquatement surveillé l'information sur l'exécution des projets provenant du fournisseur des autres formes de prestation de services, il aurait pu examiner et vérifier davantage l'exactitude et l'exhaustivité des renseignements financiers du fournisseur.
50. Selon nous, les contrôles de mesure du rendement pourraient aussi être testés davantage par le fournisseur des autres formes de prestation de service et l'exactitude et l'exhaustivité de l'information fournie par le fournisseur pourraient être mieux évaluées.
51. Nous avons déterminé qu'une surveillance accrue de l'intégrité des données aiderait à assurer l'exactitude, l'exhaustivité et la fiabilité de l'information sur le rendement.

SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ

Pouvoirs prévus par la loi et politiques de TPSGC

52. Les projets du PAE/PAI devaient respecter la législation, les politiques et les processus existants, y compris la *Loi sur la gestion des finances publiques* (articles 32 et 34), la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, le Guide des approvisionnements de TPSGC et le Système national de gestion de projet.

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

53. Nous nous attendions à ce que la conformité de l'administration des projets et des marchés du PAE/PAI fasse l'objet de surveillance et de rapports et à ce que les rôles et les responsabilités associées soient clairement définis.
54. Nous avons constaté que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Guide des approvisionnements de TPSGC et le Système national de gestion de projet étaient documentés et facilement accessibles.

Bureau de la vérification et de l'évaluation

55. Le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE), appuyé par le bureau national du PAI, vérifiait la conformité des marchés du PAE/PAI par un processus d'examen trimestriel. Les constatations liées aux marchés du PAE/PAI étaient résumées et communiquées au sous-ministre adjoint de la DGBI et aux directeurs généraux régionaux. Les lacunes décelées ont été suivies et corrigées. Le BVE, a examiné environ 11 % des marchés du PAE/PAI.

Direction générale des finances

56. Nous avons constaté que le groupe responsable de l'assurance de la qualité au sein de la Direction générale des finances (DGF) a établi un rapport trimestriel national d'examen de la conformité des opérations de paiement. Un échantillon d'opérations de paiement de TPSGC a été examiné quant à sa conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (article 34) et les constatations ont été communiquées aux cadres supérieurs.

Direction générale des biens immobiliers

57. Nous avons constaté que l'administration centrale de la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) a rédigé les rapports ci-dessous traitant de la conformité de l'exécution des projets (y compris la conformité au Système national de gestion de projet dans toutes les régions). Cependant, aucun projet du PAE/PAI n'a fait l'objet d'un examen ou d'un rapport.
- Rapport sur les projets de plus de 30 millions de dollars (annuellement) : évaluation de la conformité de chaque projet au Système national de gestion de projet, aux délais, au budget et à la portée. Le dernier rapport a été publié en août 2009 pour l'exercice 2008-2009.
 - Évaluation de la capacité de gestion opérationnelle de projets (tous les trois ans) : évaluation de la rétroaction des clients sur les projets achevés pour déterminer les possibilités d'amélioration du Système national de gestion de projet. La dernière évaluation a eu lieu en décembre 2009 pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008. Le prochain examen est prévu pour décembre 2012 et portera sur les exercices 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011.
 - Rapport sur les projets achevés de plus d'un million de dollars (rédigé deux fois au cours des quatre dernières années) : évaluation de la conformité des projets achevés au Système national de gestion de projet.
58. Nous avons constaté que les projets d'une valeur de moins d'un million de dollars n'ont pas fait l'objet d'une surveillance de la conformité au Système national de gestion de projet (environ 70 % des projets du PAI gérés par TPSGC avaient une valeur de moins de 100 000 \$). La majorité des activités de surveillance de l'exécution des projets ont été effectuées pour des projets de plus de 30 millions de dollars. Même s'il y avait, au départ,

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

une lacune dans la couverture des projets de moins de 30 millions de dollars, la DGBI a élaboré un plan d'action pour surveiller les projets de moins de 30 millions et de plus d'un million.

59. Nous avons cependant constaté que la surveillance de la conformité de l'exécution de tous les projets d'une valeur inférieure à 1 million de dollars avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* (articles 32 et 34), le Guide des approvisionnements et le Système national de gestion de projet comportait encore des lacunes. Il y avait un risque que les projets soient non conformes et que cette non-conformité ne soit pas décelée au moyen de la surveillance.

Direction générale des approvisionnements

60. Nous avons constaté que la Direction générale des approvisionnements (DGA) a assuré une surveillance de la conformité de l'attribution et de la gestion de tous les marchés. Chaque région comptait sur un groupe indépendant responsable de l'assurance de la qualité (Division du contrôle de la qualité des contrats) qui examinait la conformité des marchés nécessitant l'approbation d'un directeur principal (ou une approbation à un échelon supérieur).

Bureau national du PAI

61. Nous avons constaté que le bureau national du PAI a demandé à chaque région d'examiner un maximum de 20 projets qu'elles ont gérés au nom de TPSGC et d'autres ministères. Cet examen visait à démontrer qu'on a fait preuve de diligence raisonnable pour veiller à ce que les documents appropriés soient conservés dans les dossiers de projet, y compris les documents attestant du respect de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (article 32 et 34), du Guide des approvisionnements de TPSGC et du Système national de gestion de projet. Le bureau national du PAI a reçu de l'information de la part des régions et a présenté les constatations au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI en novembre 2010. Les anomalies identifiées ont fait l'objet d'un suivi et ont été corrigées.
62. En général, nous avons déterminé que les rôles et les responsabilités du personnel participant à la surveillance de la conformité étaient clairs.
63. Nous avons également déterminé que le travail entrepris par le bureau national du PAI et les examens de surveillance continue menés par le BVE ont aidé à déceler et corriger les cas de non-conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, au Guide des approvisionnements de TPSGC et au Système national de gestion de projet.

CONCLUSIONS

64. Les examens réalisés par la DGA et la DGBI à l'échelle nationale et régionale ont permis de soulever des problèmes et d'améliorer l'information communiquée concernant les projets. Les gestionnaires et les comités de gouvernance ont utilisé cette information pour surveiller et gérer le rendement de façon continue.

65. Selon nous, de l'information de qualité sur le rendement concernant les activités d'attribution de marchés, les budgets, les engagements fermes, le nombre de projets, les centres de coûts et les régions a été transmise hebdomadairement aux gestionnaires opérationnels et était communiquée aux différents comités de gouvernance. Cette information a servi à assurer la surveillance et la gestion du rendement de l'attribution des marchés.
66. TPSGC s'est servi des outils existants de surveillance et d'établissement de rapports pour gérer et surveiller le rendement, les risques et les problèmes liés à ses projets et à ceux des autres ministères. Ces outils ont permis d'améliorer la qualité de l'information sur les projets transmise aux cadres supérieurs.
67. Des contrôles de surveillance de la conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (articles 32 et 34), au Guide des approvisionnements de TPSGC et au Système national de gestion de projet étaient en place. En outre, des activités de surveillance de l'exécution des projets ont été menées pour tous les projets de plus de 30 millions de dollars. Toutefois, il existe encore une lacune relative à la surveillance de la conformité de l'exécution de tous les projets de moins d'un million de dollars.
68. De plus, nous avons constaté que TPSGC disposait des éléments clés d'une structure de surveillance pour surveiller le rendement et la conformité de ses activités liées au PAE/PAI.
69. En général, nous avons constaté que TPSGC avait en place les principaux éléments d'une structure d'établissement de rapports pour mesurer et surveiller efficacement le rendement des activités liées au PAE/PAI et présenter des rapports à ce sujet.

Réponse de la direction

La direction reconnaît que les constatations du rapport représentent avec justesse et exactitude les pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du PAE/PAI durant la période visée par la vérification. Même si bon nombre des plans d'action de la direction se terminent avec l'achèvement du Programme (mars 2011), de nombreuses mesures se poursuivront au-delà du PAE/PAI, car un grand nombre d'entre elles représentent des améliorations aux processus ministériels qui seront utilisés après le PAE/PAI.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation 1 : Les directeurs généraux régionaux relevant du sous-ministre adjoint de la DGBI devraient veiller à ce que les projets de moins d'un million de dollars fassent l'objet d'une surveillance de la conformité appropriée.

Plan d'action de la direction 1.1 : Le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques (SGSPT) termine la création d'un processus de surveillance pour les projets de plus d'un million de dollars qui doit être prêt le 31 mars 2011, en réponse à la recommandation de la vérification de la gestion de projets par le SGSPT.

Chapitre 2 : 2011-709
Vérification des pratiques de surveillance et d'établissement de rapports du
Plan d'action économique
Rapport final

De plus, en consultant les experts régionaux et le bureau national du PAI, le SGSPT établira un cadre qui assurera une surveillance uniforme et adéquate de la conformité des projets valant moins d'un million.

Dans le but d'élaborer un programme de surveillance de la conformité, les régions de l'Ouest et de l'Atlantique ont établi un système de gestion de la qualité pour la certification de l'Organisation internationale de normalisation, qui comprend un examen de la gestion de projets. La région du Québec a pour sa part lancé un programme de surveillance de projets. Ces régions réviseront leurs activités en fonction des normes industrielles de l'Organisation internationale de normalisation pour inclure l'orientation fonctionnelle de la DGBI à cette surveillance.

De plus, des modifications ont été apportées à une liste de vérification existante et acceptée. Comme l'indique le présent rapport de vérification, le bureau national du PAI, en collaboration avec les bureaux régionaux, a terminé un examen des dossiers de projets du PAE/PAI. Les résultats ont été présentés au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI en novembre 2010. Aucun problème majeur de non-conformité n'a été signalé. Le bureau national du PAI et les bureaux régionaux élaborent un plan d'action pour se pencher sur les leçons retenues et les améliorations faites à la liste de vérification et aux pratiques exemplaires en biens immobiliers. Ce travail peut servir de fondement pour la création d'un tel programme de surveillance.

Par région, l'incidence sur les ressources pour la mise en œuvre de ce programme pour les projets de TPSGC et des autres ministères est estimée à un demi-employé à temps plein. La présente recommandation et le plan d'action de la direction qui l'accompagne n'abordent pas la surveillance des projets gérés par le fournisseur des autres formes de prestation de services de la DGBI ni non plus la Direction de la Cité parlementaire (DGCP).

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait améliorer les contrôles en place pour vérifier l'exactitude, l'exhaustivité et la fiabilité de l'information transmise par le fournisseur des autres formes de prestation de services.

Plan d'action de la direction 2.1 : TPSGC vérifiera annuellement que les coûts facturés et payés se comparent aux coûts actuels encourus selon la réconciliation annuelle vérifiée (soumission des coûts) complété par le vérificateur externe. Cette mesure est actuellement en cours et la vérification des coûts de 2011/12 sera complétée en octobre 2012.

Plan d'action de la direction 2.2:

TPSGC va réviser et mettre à jour la liste de contrôle des dossiers de projets courant afin de s'assurer que les documents nécessaires sont conservés aux dossiers pour permettre l'évaluation et l'autorisation de TPSGC. TPSGC surveillera la conformité des fournisseurs des autres formes de prestation de services avec la liste de contrôle sur une base régulière couvrant ainsi, en partie, le processus de surveillance de la qualité.

Plan d'action de la direction 2.3 :

Des améliorations ont été apportées au processus de revue de la qualité de la gestion afin de s'assurer que les coûts de gestion de projet soient reflétés de façon adéquate dans le rapport des projets délivrés selon le système de gestion des autres formes de prestations de services. Ce processus est identifié lors de la revue mensuelle du rapport détaillé des factures de projets. Mensuellement, 10% des projets de chaque portefeuille sont sélectionnés de manière aléatoire. La documentation de projet supportant le paiement qui permet l'atteinte d'un jalon établie en fonction d'un pourcentage de la facturation est vérifiée.

Plan d'action de la direction 2.4 : Le processus de réconciliation entre SIGMA et le module sur le système de gestion de contrats portant sur les autres formes de prestation de services a été mis en œuvre à titre de tâche de surveillance mensuelle.

Plan d'action de la direction 2.5: TPSGC a mis en œuvre un processus afin de s'assurer que l'information touchant les paiements en provenance du module sur le système de gestion portant sur les autres formes de prestation de services se compare avec les factures approuvées.

Plan d'action de la direction 2.6: Annuellement, la vérification des coûts va permettre de valider chacun des paiements reçus de portefeuille en conformité avec les termes et conditions du contrat.

Plan d'action de la direction 2.7: TPSGC et le fournisseur d'autres formes de prestation de services vont établir conjointement des directives pour un minimum de documentation et d'information requises aux dossiers des pièces justificatives.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Autorisation

La vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC dans le cadre du Plan pluriannuel de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2010-2015.

Objectif

Les objectifs de cette vérification interne étaient les suivants :

- Déterminer si TPSGC a mis en place les principaux éléments d'une structure de surveillance requis pour surveiller le rendement et la conformité de ses activités liées au PAE;
- Déterminer si TPSGC a mis en place les principaux éléments d'une structure d'établissement de rapports requis pour mesurer efficacement le rendement des activités liées au PAE, en assurer la surveillance et présenter l'information à ce sujet.

Portée et méthode

Le travail sur les lieux a été exécuté de mai 2010 à août 2010. La vérification était axée sur les pratiques de surveillance et d'établissement de rapports concernant le rendement et la conformité mises en place par TPSGC pour ses activités liées au PAE/PAI.

La présente vérification a été réalisée conformément aux Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut de l'audit interne.

Puisque le Ministère a principalement utilisé les processus existants dans son exécution du PAE/PAI, certaines des constatations traitent des processus de la DGBI et de la DGA. Les conclusions du rapport font la distinction entre les constatations liées aux problèmes particuliers au PAE/PAI et celles liées aux problèmes des processus de la DGBI et de la DGA.

Une évaluation détaillée des risques a permis de déterminer que cette vérification traiterait des activités de la DGBI et de la DGA. Les risques ont été déterminés à partir de réunions avec le personnel clé de TPSGC et d'un questionnaire complété par les régions sélectionnées (Atlantique, Québec, Ontario, secteur de la capitale nationale de la DGBI et secteur de la capitale nationale de la DGA).

Au cours de la phase de l'examen, des entrevues en profondeur ont été réalisées auprès des principaux employés du Ministère. Les systèmes, les processus et les contrôles pertinents ont été examinés pour vérifier si TPSGC disposait d'une structure établie et documentée d'établissement de rapports (qui comprenait les rôles et les responsabilités) pour faciliter la mesure et la surveillance du rendement du PAE/PAI et l'établissement de rapports à ce sujet. Les activités additionnelles entreprises pour compenser les faiblesses soulevées ont été prises en compte. Tout au long de l'étape d'examen de la vérification, l'équipe de vérification a informé, au fur et à mesure, l'organisation concernée des problèmes relevés.

En se fondant sur l'analyse et sur les preuves recueillies, l'équipe de vérification a formulé ses constatations et ses conclusions, lesquelles ont été validées auprès du personnel approprié. Un dossier de présentation a été élaboré et présenté au sous-ministre adjoint de la DGBI, puis soumis au Comité de vérification et d'évaluation, le 24 mars 2011, pour que le sous-ministre l'approuve.

Critères

Les critères utilisés pour évaluer les pratiques d'établissement de rapports et de surveillance du PAE/PAI ont été établis à la suite de l'annonce de financement de stimulation du budget de 2009. TPSGC a formulé sa demande de financement nécessaire et de pouvoirs supplémentaires requis pour atteindre les objectifs gouvernementaux. TPSGC a réuni des spécialistes dans divers domaines de tout le Ministère afin qu'ils élaborent un cadre de gestion de programme pour orienter la mise en œuvre des activités

du PAE/PAI. Ce cadre comprenait une structure de gouvernance destinée à surveiller le rendement et à établir des rapports à ce sujet.

Voici les critères utilisés :

Communication du rendement (responsabilisation)

- Les rôles et les responsabilités concernant la mesure du rendement sont clairement définis et adéquatement communiqués pour appuyer les rapports redditionnels sur les activités liées au PAE;
- Un processus défini est en place et est appliqué uniformément pour mesurer le rendement afin d'appuyer les rapports redditionnels sur les activités liées au PAE;
- Des contrôles adéquats sont en place pour assurer l'intégrité des données servant à mesurer le rendement afin d'appuyer les rapports redditionnels sur les activités liées au PAE.

Surveillance du rendement

- Les rôles et les responsabilités de la surveillance du rendement sont clairement définis et adéquatement communiqués pour permettre d'apporter des corrections aux activités liées au PAE;
- Un processus défini est en place et est appliqué uniformément pour surveiller le rendement afin de permettre d'apporter des corrections aux activités liées au PAE;
- Des contrôles adéquats sont en place pour assurer l'intégrité des données servant à surveiller le rendement pour permettre d'apporter des corrections aux activités liées au PAE.

Surveillance de la conformité

- Les rôles et les responsabilités pour surveiller la conformité des activités liées au PAE sont clairement définis et adéquatement communiqués;
- Un processus défini est en place et est appliqué uniformément pour surveiller la conformité des activités liées au PAE;
- Des contrôles de surveillance adéquats sont en place pour prévenir et détecter la non-conformité des activités liées au PAE.

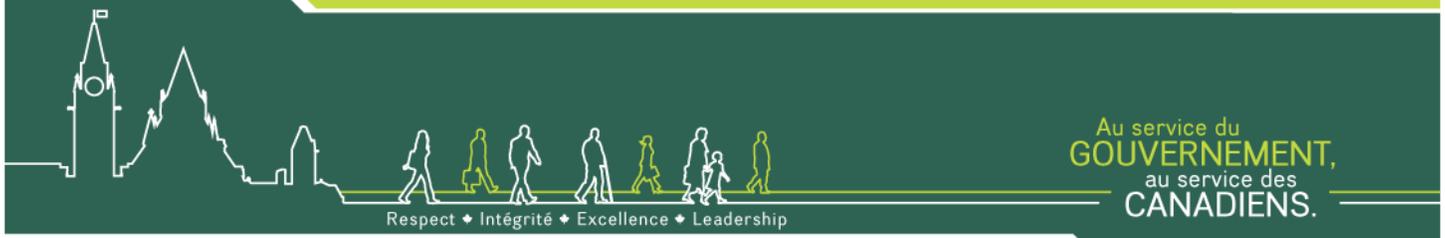
Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification sur place ont été essentiellement terminés en août 2010.

Équipe de vérification

La vérification a été menée par des membres du BVE, supervisés par le directeur par intérim, vérification du PAI, et sous la direction générale du sous-administrateur en chef de la surveillance.

La vérification a été examinée par la fonction d'évaluation de la qualité du BVE.



Rapport final

2011-709

Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans le cadre du Programme accéléré d'infrastructures

Le 24 mars 2011

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

POINTS PRINCIPAUX.....	i
RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION DE LA DGBI	iv
INTRODUCTION	1
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION.....	5
ÉNONCÉ D'ASSURANCE.....	5
REMARQUES.....	6
RÔLES ET RESPONSABILITÉS LIÉS À L'AFFECTION DES RESSOURCES .	6
PROCESSUS DÉFINI D'AFFECTION DES RESSOURCES	6
CRITÈRES DE HIÉRARCHISATION DES PROJETS	8
AFFECTION DES RESSOURCES APPROPRIÉE ET EN TEMPS OPPORTUN	13
RÉAFFECTION DES RESSOURCES	14
CONCLUSIONS.....	15
RÉPONSE DE LA DIRECTION	15
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	16
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION.....	18

POINTS PRINCIPAUX

Portée

- i. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le Plan d'action économique (PAE), un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
- ii. La contribution de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (le Programme accéléré d'infrastructures [PAI]); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès d'autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.
- iii. Nous avons étudié le processus d'affectation des ressources financières que TPSGC utilisait pour les projets qu'il gérait partout au Canada. Les processus utilisés à l'échelle nationale et régionale pour affecter et réaffecter des ressources dans le cadre du PAI étaient l'objet principal de la vérification. Les constatations faites ont été transmises à la direction, le but étant d'apporter des mesures correctrices en cours de route.

Pourquoi est-ce important?

- iv. Au début de 2008, de nombreux emplois ont été perdus dans des secteurs économiques clés. Pour compenser les effets de la récession mondiale, le gouvernement du Canada (GC) a investi, dans le cadre d'un programme de deux ans, des fonds dans les secteurs de l'économie les plus touchés afin de les stimuler. En qualité de fournisseur de services communs relatifs aux biens, à la gestion de projet, à la passation de marchés et aux achats, TPSGC a joué un rôle clé dans l'exécution de l'initiative de stimulation du gouvernement fédéral qu'est le PAE. Un grand nombre d'aspects du PAE/PAI ont fait augmenter les risques pour le Ministère de ne pas atteindre ses objectifs en matière de rapidité d'exécution et de responsabilisation (c'est-à-dire, un montant considérablement plus élevé d'argent à dépenser en deux ans, sous un examen accru du public).
- v. Le budget fédéral avait fourni des directives sur la façon de dépenser l'argent. Ainsi, chaque ministère devait penser à la façon dont il affecterait les ressources pour se conformer à ces directives. Dans le cas de TPSGC, des décisions en matière d'affectation de ressources devaient être prises pour répartir le montant de plus de 435 millions de dollars reçus dans le cadre du PAE. Là où TPSGC agissait en qualité de fournisseur de services communs auprès d'autres ministères, les ministères eux-mêmes étaient responsables des décisions d'affectation des ressources. Pour faire en

sorte que les objectifs du Programme soient atteints, le Ministère devait affecter des ressources rapidement et de façon appropriée tout en respectant la réglementation existante.

Constataions

- vi. Dans les conclusions de ce rapport, il existe une distinction entre les constatations liées aux enjeux particuliers au PAI et celles liées au processus actuellement utilisé par la Direction générale des biens immobiliers (DGBI).
- vii. Les rôles et les responsabilités de la DGBI en matière d'affectation de ressources (dans le cadre du PAI et d'autres programmes) avaient été communiqués et étaient compris. Cependant, certains processus et certaines initiatives d'approbation et de soutien à l'échelle régionale nécessitaient une documentation plus étoffée.
- viii. Nous avons constaté que les critères de hiérarchisation des projets de réparation et des petits projets d'immobilisations, des projets liés à l'accessibilité et des grands projets d'immobilisations étaient clairs et conformes aux objectifs du PAI. Nous avons également constaté que les critères de hiérarchisation étaient appliqués de façon cohérente. Étant donné un manque de fonds de services votés, certains projets de réparation et petits projets d'immobilisations prioritaires ont été financés par le PAI. Au moment du PAI, cette situation n'était pas préoccupante, mais cela pourrait le devenir au cours des prochaines années, quand les fonds du PAI ne seront plus disponibles.
- ix. Nous avons constaté qu'il a été difficile pour la DGBI de trouver suffisamment de projets distincts, déjà prêts et accessibles, pour dépenser les 40 millions de dollars alloués, car ce type de projets avaient, en général, été intégrés à de grands projets de rénovation.
- x. Le processus relatif aux notes d'information sur les projets d'immobilisations était bien défini et utilisé par le Secteur de la gestion des programmes de la DGBI pour l'allocation initiale des ressources dans le cadre des grands projets d'immobilisations.
- xi. Des processus de planification à l'échelle régionale et de la DGBI étaient en place pour veiller à ce qu'une capacité appropriée (main-d'œuvre et ressources financières) soit disponible pour exécuter le PAI. L'approche servant à gérer ce risque et les nouveaux risques était fréquemment communiquée au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI.
- xii. Nous avons constaté que le processus de réaffectation des ressources dans le cadre des séances d'affectation de fonds était bien établi et efficace : 96 % des fonds du PAI ont été dépensés en 2009/2010 et plus de 98 % l'ont été en 2010/2011. Cependant, certains processus et pratiques de réaffectation de ressources en région et à la DGBI (par exemple, les processus d'approbation) nécessitaient une documentation plus étoffée.

xiii. Selon nous, dans l'ensemble, le processus utilisé dans le cadre du PAI permettait l'affectation appropriée des ressources aux projets du PAI et était correctement appliqué.

Réponse de la direction

La direction reconnaît que les constatations représentent avec justesse et exactitude le processus d'affectation des ressources du PAI pendant la période de vérification. Même si bon nombre des plans d'action se terminent avec l'achèvement du Programme (mars 2011), de nombreuses mesures se poursuivront au-delà du PAE/PAI, parce qu'un grand nombre de celles-ci représentent des améliorations aux processus ministériels qui seront utilisés après le PAE/PAI.

RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION DE LA DGBI

Recommandation 1 : Les directeurs généraux régionaux, les directeurs généraux du Secteur de la capitale nationale (SCN) et le sous-ministre adjoint de la direction générale de la Cité parlementaire, sous la direction du sous-ministre adjoint de la DGBI, doivent veiller à ce que les processus d'affectation et de réaffectation des ressources, en particulier ceux relatifs aux approbations et aux justificatifs de la hiérarchisation des projets, soient bien documentés.

Plan d'action de la direction 1.1 : Le processus d'affectation initiale de fonds et les séances d'affectation de fonds provenant du Secteur de la gestion des programmes de la DGBI et destinés aux régions pour l'exécution d'activités liées aux biens immobiliers sera clarifié davantage et fera l'objet d'une communication du directeur général du Secteur de la gestion des locaux, du portefeuille et des services immobiliers qui sera transmise par le plan de gestion des immeubles (PGI).

Plan d'action de la direction 1.2 : Des directives à l'échelle nationale seront élaborées par le secteur de la gestion des locaux et du portefeuille pour assurer la cohérence de la documentation dans les régions en ce qui touche l'affectation des ressources pour les activités liées aux biens immobiliers. Ces directives seront communiquées au moyen d'une lettre d'appel à l'échelle nationale visant le (PGI).

Plan d'action de la direction 1.3 : Dans leur cadre de gouvernance, les régions documenteront le processus et les décisions prises en matière d'affectation initiale et de réaffectation des ressources pendant l'exercice.

Plan d'action de la direction 1.4 : Les régions communiqueront le processus approuvé aux équipes régionales et provinciales.

Plan d'action de la direction 1.5 : Les régions surveilleront le processus pour veiller à son efficacité et apporter les corrections au moment et à l'endroit où c'est nécessaire.

**Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans
le cadre du Programme accéléré des infrastructures
Rapport final**

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait élaborer un plan afin d'aider à garantir que les priorités liées aux projets de réparation et aux petits projets d'immobilisations des régions, y compris le SCN et la Direction générale de la Cité parlementaire, sont financées de façon appropriée après la clôture du PAI.

Plan d'action de la direction 2.1 : Les fonds reçus par la DGBI pour les sous-activités liées aux locaux et avoirs fédéraux sont déjà protégés contre les augmentations de coûts de réparations et d'entretien.

Annuellement, la DGBI distribue les fonds disponibles entre les biens du portefeuille national de TPSGC en utilisant une méthode d'affectation de fonds fondée sur une formule. Récemment, il a été établi que les régions avaient utilisé des fonds provenant de l'affectation initiale pour financer des activités liées à des baux d'agrandissement. Habituellement, les régions doivent faire une demande spéciale pour agir de la sorte. Lorsque les instructions seront suivies et que les fonds seront correctement affectés, la perception que les priorités en matière de réparations et d'entretien ne sont pas correctement financées devrait disparaître.

Cette anomalie est soutenue par les dépenses réelles en matière de réparations et d'entretien (à l'exception de celles faites dans le cadre du PAI) qui se sont élevées en moyenne de 127 millions de dollars au cours des cinq dernières années, avec un sommet à 136 millions et un creux à 117 millions.

Plan d'action de la direction 2.2 : Le directeur général, Secteur de la gestion des programmes, renforcera le processus d'affectation auprès des régions.

Plan d'action de la direction 2.3 : Le directeur général, Secteur de la gestion des programmes, modifiera le formulaire de saisie de données de l'affectation initiale de fonds pour distinguer les affectations régionales utilisées pour des baux d'agrandissement.

Plan d'action de la direction 2.4 : Le directeur général, Secteur de la gestion des programmes, procédera aux rajustements nécessaires au processus d'affectation de budget afin de redistribuer les fonds réservés aux projets de réparation et d'entretien et faire en sorte que chaque région reçoit sa juste part.

Recommandation 3 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait considérer la possibilité d'élargir l'actuel programme d'assurance qualité et de surveillance des projets B1 à tous les projets de réparation et petits projets d'immobilisations afin de garantir un processus de surveillance adéquat pour toutes les priorités de projets après le PAI.

Plan d'action de la direction 3.1 : Actuellement, l'examen de l'assurance qualité vise principalement les projets de priorité B1. Pour donner suite à la recommandation, un programme pilote sera mené pendant les exercices 2011-2012 et 2012-2013 afin de déterminer quels seraient les avantages de l'élargissement du programme de surveillance.

**Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans
le cadre du Programme accéléré des infrastructures
Rapport final**

Plan d'action de la direction 3.2 : Le cadre pilote sera élargi pour englober la surveillance de la qualité des projets comme suit :

- Tenue d'un examen de mi-exercice pour veiller à ce que les fonds affectés à tous les projets A1, B1 et C1 du PGI soient correctement codés.

- Tenue d'un examen de mi-exercice d'un échantillon aléatoire représentant 20 % des codes de projets du PGI qui restent afin de vérifier s'ils sont correctement codés.

- Tenue d'un examen de fin d'exercice de tous les projets afin de veiller à ce qu'ils aient été fermés ou correctement comptabilisés.

INTRODUCTION

1. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le PAE, un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
2. La contribution de TPSGC au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (le PAI); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères gouvernementaux selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès des autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.
3. Le budget fédéral avait fourni des directives sur la façon de dépenser l'argent. Ainsi, chaque ministère devait penser à la façon dont il affecterait les ressources pour se conformer à ces directives. Dans le cas de TPSGC, des décisions en matière d'affectation de ressources devaient être prises pour répartir le montant de plus de 435 millions de dollars reçus dans le cadre du PAE. Là où TPSGC agissait en qualité de fournisseur de services communs auprès d'autres ministères, les ministères eux-mêmes étaient responsables des décisions d'affectation des ressources. Pour faire en sorte que les objectifs du Programme soient atteints, le Ministère devait affecter des ressources rapidement et de façon appropriée tout en respectant la réglementation existante.
4. Par souci d'uniformité avec d'autres composants liés à l'exécution du PAI, le Ministère a suivi son processus existant d'affectation de ressources pour affecter les fonds à des projets d'infrastructures dans le cadre du PAI. Il faut noter que le Programme s'intitule « Programme accéléré d'infrastructures » pour refléter le fait que les projets d'infrastructures entrepris étaient planifiés mais non financés et que les ressources fournies l'ont été pour « accélérer » ces projets planifiés, mais non financés.
5. En ce qui a trait aux fonds de services votés ou aux fonds annuels ordinaires alloués pour les infrastructures et auxquels TPSGC a droit au moyen de crédits parlementaires, il existe quatre types de dépenses liées aux infrastructures : les dépenses non discrétionnaires (services publics et loyer); les réparations; les grands projets d'immobilisations et les petits projets d'immobilisations. De plus, il existe deux sources de financement pour les dépenses liées aux infrastructures : le crédit parlementaire 1 – affectation à but spécial et le crédit parlementaire 5 – dépenses en capital. Les sources de financement pour les quatre types de dépenses pour services votés sont les suivantes :

Affectation à but spécial	Dépenses en capital – crédit 5
Non discrétionnaires	Grands projets d'immobilisations (de plus de 1 million de dollars)
Réparations	Petits projets d'immobilisations (de moins de 1 million de dollars)

**Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans
le cadre du Programme accéléré des infrastructures
Rapport final**

6. Les fonds fournis à TPSGC pour le financement d'infrastructures ont été utilisés pour financer les projets de réparation et les grands et petits projets d'immobilisations seulement. Les dépenses non discrétionnaires étaient des dépenses du PAI non admissibles. Les fonds ont été distribués comme suit :

Volets du budget du PAI	2009/10	2010/11	
I – Projets de réparation ou d'investissement en immobilisations dans les bâtiments fédéraux gérés par TPSGC	174,9 M\$	157,95 M\$	} Compris dans la portée de la vérification
II – Amélioration apportée à l'accessibilité des bâtiments fédéraux gérés par TPSGC	20,0 M\$	20,0 M\$	
III – Investissement dans la reconstruction du <i>Manège Militaire</i>	1,0 M\$	1,0 M\$	} Non compris dans la portée de la vérification
IVV – Projets de réparation ou d'investissement en immobilisations des ponts dont TPSGC a la charge	25,0 M\$	15,0 M\$	
V – Investissements dans le traitement des risques environnementaux des sites contaminés fédéraux	3,82 M\$	4,63 M\$	
VI – Mises à niveau de la route de l'Alaska	12,6 M\$	0,0 M\$	
Total du budget du PAI	237,32 M\$	198,58 M\$	

7. TPSGC a affecté les ressources à des projets gérés par lui-même et à des projets gérés par des fournisseurs d'autres formes de prestation de services (AFPS). Les dépenses réelles pour tous les volets du budget du PAI s'élevaient à 227,5 millions de dollars en 2009/2010, avec TPSGC représentant 110,7 millions et les fournisseurs d'AFPS 116,8 millions. En 2010/2011, les dépenses se sont élevées à 192,9 millions, soit 61,4 millions pour des projets gérés par TPSGC et 131,5 millions pour des projets gérés par les fournisseurs d'AFPS.
8. Cette vérification portait sur les processus d'affectation des ressources utilisées pour des projets de réparation ou pour des dépenses d'investissement dans les bâtiments fédéraux gérés par TPSGC et pour l'amélioration de l'accessibilité des bâtiments appartenant à l'État et gérés par TPSGC.

Hierarchisation des projets

9. Similairement aux fonds de services votés, les fonds du PAI provenaient de deux crédits distincts : crédit parlementaire 1 – **Affectation à but spécial** et crédit parlementaire 5 – **Dépenses en capital**.
10. L'ordre de priorités de la DGBI pour les fonds d'affectation à but spécial utilisés pour des projets de réparation était le suivant :
- Réparation, comme des projets de réparation reportés de l'exercice précédent;
 - Tous les fonds qui restent sont dépensés pour de nouveaux projets de réparation.²

² Les nouveaux projets de réparation doivent être menés selon l'ordre de priorité établi dans les plans de gestion des immeubles (PGI).

11. L'ordre de priorités de la DGBI pour les fonds d'immobilisations utilisés pour les petits et gros projets d'immobilisations était le suivant :
- Grands projets d'immobilisations, comme des projets reportés de l'année précédente et tout nouveau projet d'immobilisations approuvé, classés selon six critères (modèle financier, stratégie, calendrier, santé et sécurité, effets liés à l'utilisateur-locataire et politiques et initiatives gouvernementales);
 - Petits projets d'immobilisations, comme des projets reportés, des projets relatifs à la stratégie de développement durable et des nouveaux projets classés selon le processus de hiérarchisation du PGI, qui a pour base les priorités en matière d'opérations commerciales et les objectifs à l'échelle nationale, selon qu'ils ont des répercussions sur la santé et la sécurité, qu'ils sont efficaces d'un point de vue commercial, qu'ils améliorent l'intégrité d'un système ou qu'ils conservent de façon générale un actif.
12. Les projets liés à l'accessibilité ont été spécifiquement désignés en tant que volet de financement dans le cadre du PAI et ils ont été financés selon les deux types de dépenses : affectation à but spécial et dépenses en immobilisations.
13. Les fonds affectés par l'administration centrale aux régions pour des projets de réparation et des grands et petits projets d'immobilisations avaient pour fondement deux facteurs principaux :
- Le caractère prioritaire des projets à achever dans les régions, selon le processus de hiérarchisation des projets pour ce type de dépenses;
 - La capacité de chaque région à effectuer le travail selon les capacités du Ministère et de l'industrie dans cette région.
14. Les régions étaient responsables de l'affectation des ressources dans les différents bureaux de leur région. Dans le cadre du PAI, les fonds ont été affectés aux projets en fonction des priorités et qui étaient gérés par TPSGC ou par un fournisseur d'AFPS.

TPSGC et AFPS

15. L'exécution de projets était gérée par TPSGC ou par un fournisseur d'AFPS de TPSGC. L'AFPS est une stratégie du mécanisme de prestation de services, où les services de gestion immobilière, les services d'exécution de projets et les services optionnels sont fournis par une tierce partie au nom de TPSGC. Actuellement, huit marchés sont en place, soit un pour chaque région et trois pour le SCN.

**Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans
le cadre du Programme accéléré des infrastructures
Rapport final**

16. Le tableau qui suit illustre le nombre de sites et les dépenses réelles liées aux projets gérés par un fournisseur d'AFPS et par TPSGC.

	Installations au Canada		Dépenses réelles (en millions) 2009-2010		Dépenses réelles (en millions) 2010-2011	
	Numéro	Pourcentage	Dollars	Pourcentage	Dollars	Pourcentage
Installations gérées par un fournisseur d'AFPS	270	76 %	116,8 \$	51 %	131,5 \$	68 %
Installations gérées par TPSGC	83	24 %	110,7 \$	49 %	61,4 \$	32 %
Total	353	100 %	227,5 \$	100 %	192,9 \$	100 %

Processus de hiérarchisation de projets de TPSGC

17. Voici les trois principaux processus de hiérarchisation de projets utilisés pour affecter des ressources :

- **PGI** : Utilisé pour établir l'ordre de priorités des projets de réparation et des petits projets d'immobilisations (de moins de un million de dollars) touchant les bâtiments fédéraux.³
- **Livre blanc sur l'accessibilité de TPSGC** : Produit par le groupe de travail de TPSGC sur l'accessibilité, ce document présente de manière succincte le processus et les critères à utiliser pour affecter des ressources aux projets touchant l'accessibilité. Dans le cadre du PAI, l'accessibilité a été spécifiquement désignée en tant que volet de financement.
- **Notes d'information sur les projets d'immobilisations** : Utilisées pour établir la hiérarchisation des grands projets d'immobilisations, ces notes fournissent des renseignements essentiels relativement au projet, notamment la description du projet, son état, l'enjeu qu'il constitue, les approbations, son classement, le calendrier et les données financières clés. Les notes d'information sur les projets d'immobilisations sont utilisées dans le cadre de l'affectation des fonds, de la réaffectation, de la hiérarchisation des projets et de la gestion de portefeuille et de programme.

³Remarque : Les ressources du PAI provenant des fonds d'affectation à but spécial et d'immobilisations ont été affectées à des projets non couverts par les services votés.

**Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans
le cadre du Programme accéléré des infrastructures
Rapport final**

18. Le tableau qui suit résume les processus de financement et de hiérarchisation utilisés pour chaque type de dépenses, en fonction des projets financés par les fonds de services votés et des projets du PAI.

Type de dépenses	Source de financement	Processus de hiérarchisation des projets
Réparation	Affectation à but spécial	Plan de gestion des immeubles (PGI)
Grands projets d'immobilisations	Immobilisations	Notes d'information sur les projets d'immobilisations
Petits projets d'immobilisations	Immobilisations	Plan de gestion des immeubles (PGI)
Accessibilité	Immobilisations – Affectation à but spécial	Livre blanc sur l'accessibilité

Dépassement de programme

19. Pour éviter une péremption de financement importante, TPSGC amorce plus de projets qu'il prévoit en achever pendant chaque exercice parce que les projets peuvent être reportés, retardés ou annulés pour diverses raisons. Cette pratique permet au Ministère d'éviter ou d'atténuer les risques d'une péremption importante ce qui, dans le cadre du PAE/PAI, était crucial étant donné le délai de deux ans du Programme.

20. Conformément au cadre de gestion du Programme, la majorité des dépenses liées à des projets de réparation et à des petits projets d'immobilisations sont faites dans les régions de TPSGC, du SCN et de la Direction générale de la cité parlementaire. Les régions avaient déterminé le niveau approprié de dépassement de programme pour les projets de réparation et les petits projets d'immobilisations dans une région en particulier et elles devaient s'assurer que les dépenses réelles et les engagements ne dépassaient pas les budgets autorisés.

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

21. L'objectif de la présente vérification était de déterminer si les processus d'affectation des ressources en place du PAI étaient efficaces.

22. Nous avons examiné les processus d'affectation des ressources à l'échelle nationale et régionale pour les projets gérés par la DGBI, dans le SCN et dans les régions du Québec et de l'Ontario, et par la Direction générale de la cité parlementaire. La vérification a également porté sur le financement de deux volets de financement du PAI (volet I – Bâtiments fédéraux et volet II – Projets liés à l'accessibilité) et sur 40 dossiers de projets de réparation et de petits projets d'immobilisations.

23. La vérification a porté sur la période allant d'avril 2009 à août 2010. Le travail d'examen était pour ainsi dire achevé en août 2010. La vérification a été faite à la suite de la vérification des pratiques de gestion du risque. Les constatations ont été transmises à la direction, le but étant de permettre la mise en place de mesures correctrices en cours de route.

24. Vous trouverez un complément d'information sur l'objectif, l'étendue, l'approche et les critères de la vérification à la section intitulée « À propos de la vérification » à la fin du présent rapport.

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

25. La présente vérification a été réalisée conformément aux Normes pour *la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut de l'audit interne*.

26. Les procédures de vérification suivies et les preuves recueillies sont suffisantes et appropriées pour attester de l'exactitude des constatations et des conclusions tirées dans le présent rapport et pour donner une assurance suffisante en matière de vérification. Les constatations et les conclusions sont axées sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient alors, aux critères de vérification préétablis qui ont été acceptés par la direction. Les constatations et les conclusions s'appliquent seulement à l'entité examinée ainsi qu'à l'étendue de la vérification et la période visée.

REMARQUES

RÔLES ET RESPONSABILITÉS LIÉS À L'AFFECTATION DES RESSOURCES

27. Une structure de gestion adéquate offre un soutien, des directives et une surveillance aux gestionnaires de programme afin qu'ils puissent assumer efficacement leurs responsabilités inhérentes à cet égard. Dans le cadre de la structure de gestion du PAI, il est nécessaire que les rôles et les responsabilités soient convenablement définis et communiqués pour assurer l'exécution réussie du PAI.

28. Il est important que les rôles et responsabilités liés à l'affectation des ressources soient définis et compris pour contribuer à ce que la DGBI et les régions profitent d'un soutien pour résoudre les enjeux et à ce que les risques importants soient gérés. Aussi, cela a également permis de faire en sorte que les projets du PAI soient admissibles au financement et qu'ils soient réalisés selon leur échéancier, leur portée et leur budget.

29. Nous nous attendions que les rôles et responsabilités liés à l'affectation des ressources dans le cadre du PAI soient définis et communiqués d'une façon appropriée.

30. Dans le cadre du PAI, nous avons constaté que les rôles et responsabilités liés à l'affectation des ressources et dévolus par l'administration centrale aux régions étaient bien compris et que des améliorations avaient été apportées afin de clarifier ces rôles et responsabilités.

31. Le bureau national du PAI a officialisé les rôles et responsabilités qui ont été élaborés dans le cadre du plan d'action de la direction relativement à la vérification des pratiques de gestion du risque dans le cadre du PAI (chapitre 1). Les rôles et responsabilités de l'administration centrale liés à l'affectation des ressources ont été communiqués au moyen d'outils divers (p. ex., lettre d'appel nationale annuelle, lettre rattachée à la séance d'affectation de fonds, lettre concernant la réaffectation des fonds, etc.).

32. En règle générale, les rôles et responsabilités liés à l'affectation des ressources (dans le cadre du PAI et d'autres programmes) ont été documentés, communiqués et compris par le personnel des programmes concerné de la DGBI et en région.

PROCESSUS DÉFINI D'AFFECTION DES RESSOURCES

33. Les processus de hiérarchisation des projets de TPSGC en vue de l'affectation des ressources sont fondés sur trois processus principaux selon le type de dépenses et le volet de financement : le PGI, le livre blanc sur l'accessibilité et les notes d'information sur les projets d'immobilisations.

34. Ces processus ministériels ont été suivis par les régions pour : désigner les projets du PAI admissibles; affecter avec cohérence des ressources à ces projets et faire preuve de prudence dans l'administration de l'affectation des fonds et de la sélection des projets.

Plan de gestion des immeubles (PGI)

35. La lettre d'appel nationale annuelle du PGI énonce les objectifs, les priorités et les directives relativement à l'élaboration de ce plan pour les installations appartenant à l'État, louées et sous contrat de crédit-bail immobilier et gérés par TPSGC dans le cadre du programme des biens immobiliers.

36. Le PGI est un plan quinquennal complet de gestion des actifs pour chaque immeuble. Le Ministère prépare le plan chaque année pour les bâtiments appartenant à l'État, en se fondant sur les données du rapport sur l'état des bâtiments, de l'évaluation du rendement de l'immeuble, de la tenue des dossiers et de diverses autres sources. Le plan énumère les projets potentiels pour l'année en cours et les années subséquentes.

37. Pour l'affectation initiale des fonds au début de l'exercice, le processus du PGI était utilisé par les régions et par la Direction générale de la Cité parlementaire afin d'affecter des ressources pour les projets de réparation et les petits projets d'immobilisations du PAI (de moins d'un million de dollars) visant des bâtiments fédéraux.

Livre blanc sur l'accessibilité de TPSGC

38. Dans le cadre du PAI, un groupe de travail sur l'accessibilité mené par le Plan de gestion du portefeuille national et réunissant des représentants de la consultation des clients, des régions et des services professionnels et techniques ainsi que du Secteur de la gestion des programmes a été mis sur pied pour définir des critères de classement visant l'affectation des fonds pour les projets liés à l'accessibilité. Un « Livre blanc », approuvé par le directeur de la Gestion du portefeuille national et présenté à l'équipe de base et au bureau national du PAI, a guidé les délibérations sur les critères. Ce « Livre blanc » précise la méthodologie utilisée et les critères de sélection des projets liés à l'accessibilité.

Notes d'information sur les projets d'immobilisations

39. La Politique sur le classement par ordre de priorité des projets d'immobilisations de la DGBI est un processus d'analyse qui a pour but d'aider la direction à prendre des décisions éclairées et rationnelles concernant le programme d'immobilisations.
40. Pour cette politique, le cadre de classement par ordre de priorité des projets d'immobilisations est utilisé par les représentants du programme de la DGBI pour classer les projets dans leurs régions.
41. Pour l'affectation initiale de fonds, le processus lié aux notes d'information sur les projets d'immobilisations était utilisé par la DGBI pour allouer des ressources aux grands projets d'immobilisations. Ces notes fournissaient des renseignements essentiels sur les projets, comme leur description, leur état, les problèmes déterminés, les approbations, le classement, le calendrier et les données financières clés. Les Notes servent à l'affectation des fonds, à la réaffectation, à la hiérarchisation des projets et à la gestion du portefeuille et du Programme.
42. Nous nous attendions que ces trois processus (le PGI, le livre blanc de l'accessibilité et les notes d'information sur les projets d'immobilisations) définissent clairement les processus d'affectation des ressources du PAI.
43. Nous avons constaté que les trois processus étaient bien définis et bien communiqués.
44. Nous avons constaté que dans certains projets de réparation et certains petits projets d'immobilisations dans les régions, la documentation relative aux décisions et aux approbations concernant l'affectation des ressources était limitée. Dans certains cas, les régions pourraient éprouver des difficultés à démontrer leur adhérence aux processus ministériels et liés aux affectations. En règle générale, nous avons constaté que le processus du PGI était suivi en ce qui a trait à l'affectation des ressources pour les projets de réparation et les petits projets d'immobilisations (de moins d'un million de dollars).
45. De plus, le bureau national du PAI a entrepris des démarches pour formuler des exigences et des normes en matière de documentation qui ont trait au processus d'affectation des ressources afin de veiller à ce que la documentation sur les décisions et la piste de vérification soient suffisamment étoffées.
46. En règle générale, les processus d'affectation de ressources étaient bien définis. Cependant, dans les régions, certains processus et certaines initiatives d'approbation et de soutien auraient nécessité une documentation plus étoffée.

CRITÈRES DE HIÉRARCHISATION DES PROJETS

47. Des processus distincts servent à différencier les projets au sein des divers volets, c'est-à-dire les projets de réparation, les petits et grands projets d'immobilisations et ceux liés à l'accessibilité. Dans les processus décrits plus haut, des critères établissent l'ordre de priorité de ces projets respectifs.

Critères de hiérarchisation des projets de réparation et des petits projets d'immobilisations

48. Dans le cadre du processus du PGI, les projets de réparation et les petits projets d'immobilisations (de moins d'un million de dollars) sont classés selon les priorités suivantes :

- A1 – Urgence : Situation ou lacune qui s'est déjà produite et qui a déjà provoqué ou qui provoquera très bientôt la fermeture d'un immeuble ou d'un système de soutien, ou qui pourrait menacer la santé et la sécurité humaine, ou l'environnement. Les projets urgents nécessitent une intervention immédiate.
- B – Situation ou lacune qui, si elle n'est pas corrigée au cours du prochain exercice, pourrait constituer une urgence de priorité A1. Cette catégorie se divise comme suit :
 - B1 – Santé, sécurité et environnement;
 - B2 – Efficacité opérationnelle;
 - B3 – Intégrité des systèmes.
- C – Situation ou lacune qui, si elle n'est pas corrigée au cours du prochain exercice ou au cours des exercices subséquents, pourrait entraîner des violations aux règlements, des problèmes opérationnels ou des dépenses supplémentaires. Cette catégorie se divise comme suit :
 - C1 – Santé, sécurité et environnement;
 - C2 – Efficacité opérationnelle;
 - C3 – Intégrité des systèmes;
 - C4 – Programmes nationaux.
- D – Situation ou lacune qui pourrait être améliorée, mais qui ne menace pas les systèmes de bâtiment, les opérations, la santé ou la sécurité humaine ou l'environnement. Cette catégorie se divise comme suit :
 - D1 – Entretien des biens;
 - D2 – Apparence et image;
 - D3 – Avantages sur le plan environnemental;
 - D4 – Autres.
- X – Projets où l'élément clé qui constitue un important avantage financier pour la DGBI. Cette catégorie se divise comme suit :
 - X1 – Rendement à moins d'un an;
 - X2 – Rendement à moins de deux ans;
 - X3 – Rendement sur trois ans ou plus.

49. En réponse au rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2009 (chapitre 3 – La santé et la sécurité dans les immeubles à bureaux fédéraux), la DGBI a mis au point un processus d'assurance qualité pour évaluer le caractère prioritaire des projets de réparation et des petits projets d'immobilisations sur une base trimestrielle. Ce processus est principalement utilisé pour les projets de priorité B1 (les projets du PAI et des autres programmes compris). Dans le cadre de ce processus, les priorités sont passées en revue, analysées, suivies et surveillées par les gestionnaires régionaux. Il est à craindre que les projets qui ne sont pas des priorités B1 soient mal classés, puisque le processus d'assurance qualité ne permet pas de surveiller, de mettre en doute ou de passer en revue la classification de ces projets.

Critères de hiérarchisation des projets liés à l'accessibilité

50. Le groupe de travail du PAI sur l'accessibilité dirigé par le Plan de Gestion du portefeuille national a été créé pour définir les critères de classement. Ce groupe est formé de représentants de services de consultation aux clients, des régions, des Services professionnels et techniques et du Secteur de la gestion des programmes.
51. Les délibérations avaient comme point de départ un livre blanc approuvé par le directeur du Plan de gestion du portefeuille national et présenté à l'équipe principale et au bureau national du PAI. Ce livre blanc décrivait la méthode à suivre pour sélectionner les projets liés à l'accessibilité. Il donnait également un aperçu du processus et des critères utilisés pour affecter des ressources aux projets liés à l'accessibilité dans les cas où il s'agissait d'affectations initiales de ressources. Les critères ci-dessous ont été utilisés pour prioriser le montant de 40 millions de dollars alloués pour les projets liés à l'accessibilité du PAI sur une période de deux ans :
- Améliorer l'accessibilité aux bâtiments appartenant à l'État, où sont situés des bureaux des Ressources humaines et Développement des compétences Canada – Centre Service Canada;
 - Aborder les enjeux liés à l'accessibilité d'autres centres publics très achalandés appartenant à l'État;
 - Tout autre projet lié à l'accessibilité.
52. En fonction de ces trois critères, les régions ont dégagé les projets liés à l'accessibilité en analysant les plans et les rapports de gestion d'immeubles provenant de vérifications sur l'accessibilité réalisées au cours des deux dernières années dans les bâtiments appartenant à l'État et gérés par TPSGC.

Grands projets d'immobilisations (de plus d'un million de dollars) – Critères de hiérarchisation des projets

53. Au moyen du processus des notes d'information sur les projets d'immobilisations, les projets ont tous été classés selon des critères fondés sur les objectifs, les engagements et les politiques du programme de DGBI.
54. TPSGC classe les dépenses en immobilisations selon six critères. Chaque dépense en immobilisations a été classée par rapport à toutes les autres en fonction de sa note de priorité.
- Critère financier : évaluation du rendement financier fondée sur le taux de rendement interne (TRI) du projet.
 - Critère stratégique : comprend tous les aspects commerciaux des stratégies communautaires, régionales et nationales de TPSGC, à l'exception du calcul du rendement financier. Ces stratégies visent principalement à réduire au minimum les risques courus par le gouvernement fédéral au moyen de mesures comme le dessaisissement, l'adoption de nouvelles technologies et la recherche de l'équilibre du portefeuille entre le nombre de biens loués et de biens appartenant à l'État.
 - Critère de temps : comprend tous les facteurs qui contribuent à l'urgence de la situation. L'évaluation de l'urgence est fondée sur une analyse professionnelle de la mesure dans

laquelle le report du projet pourrait se traduire par une augmentation des risques, une augmentation des coûts nets ou un manque à gagner pour le gouvernement du Canada.

- Critère sur la santé et la sécurité : tous les aspects de la santé et de la sécurité qui n'ont pas été évalués de manière appropriée aux critères précédents. Les lois, les règlements et les propres objectifs de TPSGC en matière de santé et de sécurité peuvent influencer sur les notes attribuées aux projets par rapport à ce critère.
- Critère sur les effets subis par le locataire/utilisateur : comprend les améliorations liées au Programme et visant les locataires (dont celles relatives à l'efficacité interne) qui sont difficiles à exprimer en dollars, ou les avantages externes pour le public.
- Critère relatif aux initiatives et à la politique gouvernementale : les objectifs du GC relativement à la gestion des biens immobiliers en ce qui concerne, par exemple, l'accessibilité, la promotion des valeurs patrimoniales, la mise en œuvre du Code fédéral de gestion de l'environnement et le développement social et économique des régions sont considérés.

55. Nous nous attendions que les trois processus (projets de réparation et petits projets d'immobilisations, projets liés à l'accessibilité et grands projets d'immobilisations) aient un système de hiérarchisation clairement défini en ce qui touche l'affectation des ressources dans le cadre du PAI, conformément aux directives d'affectation et aux critères d'admissibilité. Nous nous attendions également qu'ils soient uniformément appliqués.

56. Nous avons constaté que les critères d'admissibilité pour les trois processus (grands projets d'immobilisation, projets de réparation et petits projets d'immobilisations et projets liés à l'accessibilité) étaient clairs et cohérents avec les objectifs du PAI. Nous avons également constaté qu'ils étaient appliqués de façon homogène.

57. Puisque que le PAI avait pour but d'accélérer les projets qui, autrement, n'auraient pas été entrepris en raison de l'insuffisance des services votés, on a d'abord cru que seuls les projets B2 et inférieurs auraient été financés par les fonds du PAI. En effet, étant donné la nature urgente des projets A1, ces projets auraient normalement été financés par des services votés.

58. Pour évaluer le processus d'affectation des ressources du PGI, nous avons étudié 40 projets de réparation et petits projets d'immobilisations financés par le PAI. Trois projets étaient des priorités B1, qui, nous aurions cru, auraient été financés par des services votés. Les autres projets étaient tous considérés comme des projets moins urgents. Selon l'équipe de vérification, le classement par ordre prioritaire des projets était raisonnable.

59. Deux des trois projets de priorité B1 – tous deux situés dans les régions du Pacifique et de l'Ontario – ont été financés par le PAI parce qu'aucun service voté n'était disponible pour des projets de réparation ou des petits projets d'immobilisations. Le troisième projet avait au départ été classé comme priorité B1 et il n'a été réévalué à la hausse que lorsque des enjeux relatifs à la santé et à la sécurité ont été mis en lumière dans l'évaluation de conformité au code du bâtiment. Nous croyons qu'il s'agit d'une utilisation acceptable des ressources du PAI.

**Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans
le cadre du Programme accéléré des infrastructures
Rapport final**

60. L'équipe de vérification a également examiné les dépenses totales liées aux projets du PAI de 2009-2010, ainsi que leur rang de priorité connexe. Certaines régions ont reçu des fonds du PAI pour des projets de grande priorité (priorités A1 et B1) : 1 % des dépenses totales du PAI sont liées à des projets A1 et 19 % le sont pour des projets B1. Étant donné la nature des projets A1 (urgence) et B1 (santé et sécurité), nous nous attendions qu'ils soient couverts par un financement de services votés et non par un financement spécial provisoire.
61. Plusieurs régions ont précisé qu'elles ont manqué de financement de services votés pour leurs projets de priorité élevée et qu'elles ont ainsi utilisé les fonds du PAI. Étant donné que les fonds du PAI étaient destinés à de gros projets non couverts par le financement de services votés, nous croyons que c'est une utilisation acceptable des ressources du PAI. Cependant, cette réalité soulève des préoccupations quant à l'avenir, alors que le financement du PAI ne sera plus disponible et que les projets de priorité élevés n'auront pas à leur disposition un financement de services votés. On ne sait pas clairement comment les projets de priorité semblable seront financés après le PAI.
62. Nous avons aussi considéré le risque de dépenses déficitaires au niveau des services votés. Selon une analyse préparée par le DGBI, ce risque ne s'est pas concrétisé en 2009/2010; les dépenses liées aux services votés pour les projets de 2009/2010 ont été semblables aux tendances traditionnelles. Les dépenses réelles liées aux services votés pour les projets correspondaient à environ 90 % du budget de services votés lié aux projets. Au mois d'avril 2011, les dépenses réelles de la DGBI pour les projets de 2010/2011 s'élevaient approximativement à 94 % du budget de services votés pour les projets. Il est important de noter que les fonds de services votés non dépensés peuvent être reportés aux années subséquentes.
63. Le bureau national du PAI a contrôlé les priorités de projets de réparation et de petits projets d'immobilisations. Dans certains cas, la documentation limitée est accessible afin de justifier la priorité des projets sur le plan régional.
64. Les projets liés à l'accessibilité ont été dégagés et financés. Comme il y a eu moins de projets que prévu pour l'affectation du budget de 40 millions de dollars dans le cadre du Programme de deux ans, un processus de sélection officiel pour établir les priorités n'a pas été nécessaire. En fin de compte, il a été difficile pour la DGBI de trouver suffisamment de projets distincts déjà prêts et accessibles pour dépenser les 40 millions alloués, car ces projets faisaient généralement partie de grands projets pour lesquels des rénovations majeures étaient apportées. À la fin du Programme, la totalité des 40 millions avait été dépensée pour des projets liés à l'accessibilité.
65. Nous avons constaté que de grands projets d'immobilisations étaient financés dans plusieurs régions. Aucun grand projet d'immobilisations n'a été financé dans les régions de l'Ouest ou de l'Est. Comme tous les grands projets d'immobilisations ont été acceptés, le processus de hiérarchisation des projets n'a eu aucun rôle à jouer dans l'affectation des ressources.
66. Dans l'ensemble, les critères de hiérarchisation des grands projets d'immobilisations, des projets de réparation et des petits projets d'immobilisations ainsi que des projets liés à

l'accessibilité étaient clairs et conformes aux objectifs du PAI. Certains projets de réparation et petits projets d'immobilisations de priorité plus élevée étaient financés par le PAI. Pour ce projet, étant donné l'absence de financement de services votés, des préoccupations ont fait surface quant à la façon dont la DGBI pourra financer des projets similaires après le PAI.

AFFECTATION DES RESSOURCES APPROPRIÉE ET EN TEMPS OPPORTUN

67. La DGBI, selon le PGI, le livre blanc sur l'accessibilité et les Notes d'information sur les grands projets d'immobilisations, possède une structure conçue pour que les projets soient planifiés et que les ressources soient affectées en temps opportun. Ainsi, TPSGC a réussi à achever les projets du PAI en temps opportun.
68. Une application homogène des principes de planification et d'affectation appropriés en temps opportun était vitale pour assurer la réussite du PAI. Cette planification et cette affectation ont permis de dégager rapidement les enjeux et les risques et ont aidé à garantir que les projets du PAI soient exécutés en temps opportun, selon la portée et le budget.
69. Nous nous attendions à découvrir une planification adéquate et une affectation appropriée et en temps opportun des ressources assurant la mise en œuvre efficace du Programme et l'atteinte des objectifs du PAI.

Planification appropriée des ressources

70. Nous avons constaté que les ressources appropriées à l'échelle nationale et régionale ont été correctement planifiées. Par exemple, la capacité des ressources à exécuter efficacement l'EAP/PAI était perçue comme un risque dans le cadre de la gestion du Programme par les régions, ce qui a entraîné l'élaboration de stratégies d'atténuation et la surveillance du comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI. Nous avons également constaté qu'une stratégie de temporisation avait été mise en place pour aider à faire en sorte que les ressources puissent être redirigées de façon appropriée après la clôture du PAI.

Affectation des ressources en temps opportun

71. L'équipe de vérification a examiné 40 dossiers de projets PAI et conclu que tous les projets sélectionnés ont été financés et achevés en 2009-2010. Pour ces dossiers, les ressources ont été affectées et dépensées en temps opportun.
72. Le Ministère a dépensé 96 % des fonds du PAI budgétés pour 2009/2010. Cela démontre que les fonds du PAI ont été affectés aux projets en temps opportun. Aussi, le Ministère a dépensé plus de 98 % (au 4 avril 2011) du budget du PAI pour 2010/2011. Nous avons établi que les ressources du PAI ont été affectées en temps opportun; les fonds du PAI ont été affectés à des projets et dépensés pendant l'exercice.

RÉAFFECTATION DES RESSOURCES

73. Un processus de réaffectation des ressources pour le financement de projets fournit à la DGBI et aux régions la possibilité de définir les pressions financières et les occasions qui peuvent mener à la réaffectation des ressources en temps opportun. Un processus de réaffectation des ressources efficace peut aider à garantir que des décisions justes et en temps opportun sur la réaffectation des ressources soient prises pendant l'année, de façon à rediriger les ressources et à maximiser les ressources financières limitées et le rendement. Il incombe aux régions de gérer et de surveiller leurs ressources et de les réaffecter entre les projets (au besoin).
74. Nous nous attendions à découvrir un processus clairement établi de mise à jour et de réaffectation du flux de trésorerie et des besoins en ressources du PAI.
75. Nous avons constaté que le Secteur de la gestion des programmes au sein de la DGBI avait un processus de séances d'affectation de fonds pour la réaffectation des ressources en place. Ce processus est lancé trois fois par année, soit en juin, en septembre et en décembre. Le sous-ministre adjoint de la DGBI, le directeur général du Secteur de la gestion des programmes; les directeurs généraux et le directeur général, Planification et Opérations de la Direction générale de la Cité parlementaire participent à ce processus.
76. Nous avons constaté que le processus de séances d'affectation de fonds était utilisé pour réaffecter des fonds entre les régions, demander des fonds supplémentaires ou retourner des fonds excédentaires pendant la période où se tenaient ces séances. Les facteurs considérés dans le processus de réaligement comprenaient la hiérarchisation des projets, l'habileté des régions à dépenser l'argent, le rendement et les obligations contractuelles particulières aux projets. Ce processus a permis le réaligement des budgets en fonction des exigences de financement et l'affectation de tout nouveau fonds dans le cadre des budgets supplémentaires des dépenses.
77. Dans certains cas, nous avons constaté que la documentation relative aux procédures et aux approbations de réaffectation de ressources dans les régions était limitée. Les régions pourraient avoir de la difficulté à démontrer leur adhérence aux processus ministériels établis.
78. Nous avons défini que le processus de réaffectation des séances d'affectation de fonds était bien établi et efficace : 96 % du budget du PAI a été dépensé en 2009/2010 et plus de 98 % en 2010/2011. Cependant, pour certains processus et pratiques de réaffectation de la DGBI et des régions, une documentation plus étoffée était nécessaire.

CONCLUSIONS

79. Les rôles et les responsabilités en matière d'affectation de ressources ont été communiqués et compris. Bien que les processus d'affectation des ressources fussent définis, pour certains processus et certaines initiatives d'approbation et de soutien, une documentation plus étoffée était nécessaire.

80. Les critères de hiérarchisation des projets de réparation, des petits et grands projets d'immobilisations et de ceux liés à l'accessibilité utilisés par le Ministère sont clairs et conformes aux objectifs du PAI. Nous avons également constaté qu'ils étaient appliqués de façon homogène. Certains projets de réparation et certains petits projets d'immobilisations prioritaires ont été financés par le PAI étant donné un manque de fonds des services votés. Il ne s'agissait pas d'un enjeu, mais cette situation pouvait présumer que ce pourrait l'être après le PAI.
81. Les projets liés à l'accessibilité ont été dégagés et financés. Comme il y a eu moins de projets que prévu pour l'affectation du budget de 40 millions de dollars dans le cadre du Programme de deux ans, un processus de sélection officiel fondé sur les priorités n'était pas nécessaire. En fin de compte, il a été difficile pour la DGBI de trouver suffisamment de projets distincts déjà prêts et accessibles pour dépenser les 40 millions de dollars alloués.
82. Le processus des notes d'information sur les projets d'immobilisations était bien défini et a servi au Secteur de la gestion des programmes de la DGBI pour les affectations initiales de ressources visant les grands projets de l'État.
83. Des processus de planification efficaces étaient en place à l'échelle régionale et à la DGBI pour aider à faire en sorte que la capacité nécessaire (en main-d'œuvre et en ressources financières) soit disponible pour exécuter le PAI. L'approche adoptée pour gérer ce risque et les nouveaux risques est fréquemment signalée au comité directeur supérieur du sous-ministre pour le PAI.
84. Le processus de réaffectation des séances d'affectation de fonds était bien établi et efficace : 96 % du budget du PAI a été dépensé en 2009/2010 et plus de 98 % en 2010/2011.
85. Il a été déterminé qu'en général, le processus d'affectation des ressources du PAI en place était efficace et qu'il était appliqué de façon appropriée.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

La direction reconnaît que les constatations du rapport représentent avec justesse et exactitude le processus d'affectation des ressources du PAI durant la période visée par la vérification. Même si bon nombre des plans d'action se terminent avec l'achèvement du Programme (mars 2011), de nombreuses mesures se poursuivront au-delà du PAE/PAI. Cette continuité découle du fait que bon nombre de ces mesures représentent des améliorations à des processus ministériels qui seront utilisés une fois le PAE/PAI terminé.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION

Recommandation 1 : Les directeurs généraux régionaux, les directeurs généraux du SCN et le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la Cité parlementaire qui relève du sous-ministre adjoint de la DGBI doivent veiller à ce que les processus régionaux d'affectation et de réaffectation des ressources, en particulier les processus d'approbation et de justification du classement prioritaire de projets, soient documentés de façon appropriée.

**Chapitre 3 : Vérification de l'affectation des ressources dans
le cadre du Programme accéléré des infrastructures
Rapport final**

Plan d'action de la direction 1.1 : Le processus d'affectation initiale de budget et d'affectation dans le cadre des séances d'affectation de fonds pour des activités liées à des biens immobiliers de la direction du Programme aux régions sera clarifié et communiqué par le directeur général, Secteur de la gestion des locaux, du portefeuille et des services immobiliers dans le cadre du processus du PGI.

Plan d'action de la direction 1.2 : Des directives nationales seront élaborées par le Secteur de la gestion des locaux, du portefeuille et des services immobiliers pour veiller à ce que la documentation dans les régions soit cohérente en ce qui touche l'affectation des ressources pour les activités liées aux biens immobiliers. Ces directives seront communiquées par une lettre d'appel nationale pour le PGI.

Plan d'action de la direction 1.3 : Les régions, conformément à leur cadre de gouvernance régional existant, documenteront le processus et les décisions prises relativement à l'affectation initiale des ressources et à la réaffectation des ressources pendant l'exercice.

Plan d'action de la direction 1.4 : Les régions transmettront le processus approuvé aux équipes à l'échelle régionale et provinciale.

Plan d'action de la direction 1.5 : Les régions surveilleront le processus pour en assurer l'efficacité et apporteront des corrections, au moment et à l'endroit où ce sera nécessaire.

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint de la DGBI devrait élaborer un plan afin d'aider à garantir que les priorités liées aux projets de réparation et aux petits projets d'immobilisations des régions, y compris le SCN et la Direction générale de la Cité parlementaire, sont financées de façon appropriée après la clôture du PAI.

Plan d'action de la direction 2.1 : Le financement reçu par la DGBI pour les sous-activités relatives au logement de l'administration fédérale et aux avoirs fédéraux fait déjà l'objet d'une protection des prix relativement aux coûts des réparations et de l'entretien. La DGBI distribue les fonds disponibles entre les biens du portefeuille national de TPSGC en utilisant une méthode d'affectation de budget basé sur une formule. Récemment, il a été déterminé que les régions avaient utilisé des fonds initialement affectés à des activités liées à des baux d'agrandissement. Dans ces cas, les régions doivent habituellement faire une demande spéciale. Quand les instructions sont suivies et que les fonds seront bien affectés, la perception que les priorités en matière de réparations et d'entretien ne sont pas correctement financées devrait disparaître.

Cette anomalie est soutenue par les dépenses réelles en matière de réparations et d'entretien (à l'exception de celles faites dans le cadre du PAI) qui se sont élevées en moyenne de 127 millions de dollars au cours des cinq dernières années, avec un sommet à 136 millions et un creux à 117 millions.

Plan d'action de la direction 2.2 : Le directeur général, Gestion de programme, renforcera le processus d'affectation auprès des régions.

Plan d'action de la direction 2.3 : Le directeur général, Gestion de programme, modifiera le formulaire d'entrée de données de l'affectation initiale du budget pour distinguer les affectations régionales des baux d'agrandissement.

Plan d'action de la direction 2.4 : Le directeur général, Gestion de programme, modifiera le processus d'affectation du budget pour redistribuer les fonds de réparation et d'entretien afin de veiller à ce que toutes les régions reçoivent leur juste part.

Recommandation 3 : Le sous-ministre adjoint, DGBI, devrait étudier la possibilité d'élargir l'actuel programme de qualité et de surveillance des projets B1 à tous les projets de réparation et petits projets d'immobilisations afin de garantir un processus de surveillance adéquat pour toutes les priorités de projets après le PAI.

Plan d'action de la direction 3.1 : L'examen actuel de l'assurance qualité vise principalement les projets de priorité B1. Pour donner suite à la recommandation, un programme pilote sera mené pendant les exercices 2011-2012 et 2012-2013 afin de déterminer les avantages supplémentaires de l'élargissement du programme de surveillance.

Plan d'action de la direction 3.2 : Le cadre pilote sera élargi pour englober la surveillance de la qualité des projets comme suit :

- Tenue d'un examen de mi-exercice pour s'assurer que les fonds affectés à tous les projets des codes A1, B1 et C1 du PGI sont codés de façon appropriée.
- Tenue d'un examen de mi-exercice d'un échantillon aléatoire représentant 20 % des codes de projets du PGI qui restent afin de vérifier s'ils sont codés correctement.
- Tenue d'un examen de fin d'exercice de tous les projets afin de s'assurer qu'ils ont été fermés ou correctement comptabilisés.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Autorité

Cette vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC dans le cadre du Plan pluriannuel de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2010-2015.

Objectif

L'objectif de la présente vérification était de déterminer si le processus d'affectation des ressources du PAI était efficace pour permettre l'affectation appropriée des ressources aux projets du PAI.

Portée et méthode

Le travail sur le terrain a été exécuté de mai 2010 à août 2010. La vérification avait pour objet le PAI seulement (fonds du PAI payés aux fournisseurs d'AFPS compris) et étudiait l'affectation de ressources pendant la période comprise entre le mois d'avril 2009 et le mois d'août 2010.

La portée de cette vérification ciblait le processus utilisé dans le cadre du PAI pour affecter ses ressources financières. Dans son exécution du PAI, le Ministère a principalement utilisé des processus existants – ceux qu'il utilise pour attribuer ses ressources de services votés. Les processus ministériels utilisés dans le cadre du PAI ont donc été vérifiés et comprennent : l'affectation (de l'administration centrale aux régions et aux projets), la hiérarchisation des projets (pour les projets de réparation et les petits projets d'immobilisations, les projets liés à l'accessibilité et les grands projets d'immobilisations) et l'affectation des ressources.

La vérification ciblait principalement les processus utilisés à l'échelle nationale et régionale pour l'affectation de ressources aux projets gérés par TPSGC. Elle a examiné les processus utilisés par la DGBI et la Direction générale de la Cité parlementaire ainsi que les processus utilisés dans un échantillon des régions (SCN, Québec et Ontario). De plus, elle a porté sur le financement de deux volets de financement du PAI : volet I – Bâtiments fédéraux et volet II – Projets liés à l'accessibilité. Cette vérification n'a pas porté sur l'affectation de la main-d'œuvre à divers projets dans le cadre du PAI.

L'équipe de vérification a étudié 40 projets de réparation et petits projets d'immobilisations dans le but de mieux comprendre les classements des priorités de projets; des employés clés du PAI ont été interrogés.

Au cours de la phase de l'examen, des entrevues en profondeur ont été réalisées auprès des principaux employés du Ministère. Les systèmes, processus et contrôles pertinents ont fait l'objet d'une analyse visant à déterminer si TPSGC avait en place un processus

efficace pour affecter correctement des ressources aux projets du PAI. Des activités additionnelles ont été entreprises en lien avec les processus ministériels pour compenser les faiblesses mises en évidence. Tout au long de l'étape d'examen de la vérification, l'équipe a informé au fur et à mesure l'organisation concernée des problèmes relevés.

Dans les conclusions, une distinction a été faite entre les enjeux particuliers au PAI et les constatations liées aux processus ministériels existants.

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 gestionnaires appropriés. L'ébauche du rapport final sera déposée devant le Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC, qui recommandera au sous-ministre de l'approuver.

La présente vérification a été réalisée conformément aux Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut de l'audit interne.

Critères

Les critères utilisés pour évaluer le processus d'affectation des ressources pour le PAI découlent des politiques du Conseil du Trésor suivantes :

- Politique de planification des investissements – Actifs et services acquis
- Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis.
- Politique sur la gestion du matériel; Politique sur la gestion des projets
- Politiques sur la gestion des biens immobiliers; Politique sur la gestion des risques, Politique sur les paiements de transfert;
- Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats.

Ces critères étaient aussi soutenus par les processus et les pratiques énoncés dans la lettre d'appel nationale annuelle, qui fournit des instructions pour l'élaboration du PGI.

Les critères étaient les suivants :

- Les rôles et les responsabilités sont bien définis et adéquatement communiqués quant à l'allocation des ressources pour les activités liées au PAI.
- Un processus clairement défini est en place pour affecter des ressources aux projets visés par le PAI;
- Un système de priorité clairement défini est utilisé pour l'affectation des ressources du PAI, qui se fonde sur les directives d'affectation et les critères d'admission établis;
- Une planification adéquate et une affectation des ressources en temps opportun assurent la mise en œuvre efficace du Programme et l'atteinte des objectifs du PAI;
- Un processus clairement établi est en place afin de mettre à jour et de réattribuer le flux de trésorerie et les exigences en matière de ressources du PAI.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification sur place étaient pour ainsi dire achevés en août 2010.

Équipe de vérification

La vérification a été menée par les membres du Bureau de la vérification et de l'évaluation sous la supervision du directeur de la vérification des approvisionnements et sous la direction générale du dirigeant principal de la vérification.

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



Rapport final 2011-709

Chapitre 4 : Vérification de la gestion de projets par le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques

Le 16 septembre 2010

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

POINTS PRINCIPAUX	i
RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION DE LA DIRECTION.....	ii
INTRODUCTION	1
OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION	2
ÉNONCÉ D'ASSURANCE	2
OBSERVATIONS	3
STRUCTURE DE LA GESTION	3
Amélioration nécessaire de la structure du processus de gestion de projets	3
GESTION DE PROJET	5
Planification inadéquate de certains projets	5
Non-respect parfois des principes de saine gestion de projet	6
Documentation pas toujours conforme à la gestion des risques au niveau des projets	7
Normes environnementales habituellement respectées	7
CONCLUSIONS.....	8
RÉPONSE DE LA DIRECTION	8
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	8
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION.....	11

POINTS PRINCIPAUX

Portée

- i. La Direction générale des biens immobiliers (la Direction générale) fournit aux ministères et aux organismes fédéraux des services d'expertise professionnelle et technique en matière de biens immobiliers, comme la gestion de projets. Les services de gestion de projet sont offerts à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et aux autres ministères par les groupes des services professionnels et techniques de la Direction générale, partout au Canada. Généralement, au cours du processus de gestion de projet, tous les clients établissent un calendrier, et les clients autres que TPSGC négocient également le niveau de services pour la gestion d'un projet.
- ii. À l'administration centrale, le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques (SGSPT) joue un rôle à l'échelle nationale, qui comprend la surveillance, l'orientation fonctionnelle, les conseils et la gestion de la qualité.
- iii. Les gestionnaires de projet assument les responsabilités suivantes : collaborer avec les clients à la détermination de leurs besoins, préparer une évaluation des risques, évaluer les coûts et préparer l'énoncé des travaux. En tant que responsables techniques des projets, les gestionnaires de projet font appel aux services de passation de marchés de la Direction générale des approvisionnements. De plus, ils gèrent les projets et les contrats conformément aux politiques et aux procédures établies.
- iv. Nous avons examiné le processus de gestion utilisé dans 24 projets, dont la moitié était liée au Programme accéléré d'infrastructures (PAI). Notre échantillon de projets provenait du secteur de la capitale nationale (SCN), et des régions de l'Ouest, du Québec et de l'Atlantique.

Importance

- v. Des pratiques de gestion de projet efficaces assurent l'efficacité et l'efficacé de la prestation des services aux clients ainsi que la conformité à la législation et aux politiques applicables.
- vi. Pour permettre à d'autres ministères et organismes de fournir des programmes et des services à la population canadienne, il importe que TPSGC mette en place des principes solides de gestion de projet et adopte une méthode appropriée à cet égard, axée sur des services de qualité, une saine intendance financière, et l'optimisation des ressources affectées aux projets.
- vii. En avril 2006, la Direction générale a lancé le Système national de gestion de projet (SNGP), une méthode pancanadienne de gestion de projet qu'elle a conçue en collaboration avec les régions. Ce système offre en ligne des conseils, des pratiques

exemplaires, des outils, des modèles et des documents techniques conformes à la *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor et au Body of Knowledge (ensemble de connaissances) du Project Management Institute.

Constatations

- viii. Nous avons déterminé qu'en général, il n'existait pas de différence notable entre la gestion des projets financés par le Plan d'action économique et la gestion des projets courants. La gestion des projets financés par le Plan d'action économique comme celle des projets financés dans le cadre du processus habituel soulève les mêmes préoccupations. Par conséquent, les constatations renvoient à l'ensemble des projets.
- ix. Nous avons constaté que le nombre ainsi que le type des comités (par exemple: comités opérationnels et de comités de direction) dans toutes les régions varient. De plus, nous avons trouvé divers comités au niveau national. La combinaison de ces comités assure une surveillance appropriée de gouvernance de gestion des risques.
- x. Nous avons remarqué que la Direction générale éprouve de la difficulté à préparer des rapports précis et exhaustifs qui résument les activités des projets à l'échelon national. Ces problèmes d'intégralité des données nuisent à la capacité de la direction à surveiller les projets.
- xi. Nous avons constaté que des politiques et des procédures de gestion de projet ont été créées et qu'elles sont communiquées de manière appropriée. Toutefois, elles ne sont pas appliquées de manière cohérente. L'incohérence dans les pratiques de gestion de projet est en partie la cause de l'absence de documents dans les dossiers de gestion des projets, comme ceux qui concernent la surveillance des risques, la mise à jour de l'état d'avancement des projets à l'intention des principaux intervenants, les évaluations environnementales et la surveillance des risques associés aux projets.
- xii. D'après nos constatations, bien que certaines procédures de planification, connue la définition de la portée et la description d'objectifs clairs soient utilisées, des améliorations s'avéreraient nécessaires pour ce qui concerne le rendement et la documentation de procédures de planification, comme les rapports sur l'état d'avancement des projets, et la clarification des rôles et des responsabilités des principaux intervenants.

Réponse de la direction

La direction convient que les résultats du rapport sont conformes en tous points à la gestion de projet assurée par la Gestion des services professionnels et techniques au cours de la période de vérification. Même si bon nombre de plans d'action de la gestion correspondent à la fin du programme (mars 2011), de nombreuses mesures seront maintenues après la fin du Plan d'action économique (PAE) et du Programme accéléré d'infrastructures (PAI). Cela s'explique par le fait qu'un grand nombre de ces mesures

représentant des améliorations aux processus ministériels sont utilisées après la fin du PAE et du PAI.

RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers devrait voir à ce que le processus utilisé pour la production des rapports sur l'état d'avancement des projets soit examiné afin de cerner et de régler les problèmes liés à l'intégralité des données qui surviennent dans la préparation des rapports sur la performance des activités de projet à l'échelle nationale.

Plan d'action de la direction 1.1 : La directrice des Services consultatifs des affaires stratégiques nationales produira et diffusera des règles opérationnelles, notamment des règles sur l'entrée de données liées aux projets, en vue de l'amélioration de l'établissement de rapports sur les projets à l'échelle nationale.

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers devrait, après avoir réglé les problèmes liés à l'intégralité des données, mettre en œuvre un processus de surveillance adéquat pour la performance de tous les projets.

Plan d'action de la direction 2.1 : Conformément aux résultats du plan d'action 1.1, le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets) améliorera l'intégralité et l'assurance de la qualité des données par la mise en place d'un processus de surveillance national trimestriel pour les projets de plus d'un million de dollars, à l'aide des systèmes d'établissement de rapports actuels (SIGMA et SIGI) pour évaluer le rendement des projets selon les indicateurs de rendement clés (respect du calendrier, du budget et de la portée)

Recommandation 3 : Sous la direction du sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers, le directeur général régional devrait améliorer les pratiques de gestion de projet dans leur région respective. Les améliorations comptent : le rendement des principales activités de planification, la définition des rôles et responsabilités du projet, la mise en place et le suivi des plans de projet ainsi que les jalons, mise à jour de l'état d'avancement à l'intention des principaux intervenants l'application du processus de gestion du risque à l'échelle des projets, et les évaluations environnementales.

Plan d'action de la direction 3.1 : Le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets), et le directeur, Services environnementaux, veilleront à ce que d'autres renseignements soient communiqués aux équipes de projets et à ce que d'autres formations soient fournies à ces derniers de sorte que l'application des activités de planification de la gestion de projet comporte les points suivants:

- l'établissement de plans de projet, le suivi et les comptes rendus de la situation aux principaux intervenants des étapes de projet;
- l'établissement de mandats de projet ou de plans de projet qui définissent clairement les rôles et les responsabilités liés aux projets;

- la réalisation d'évaluations environnementales.

Plan d'action de la direction 3.2 : Le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets), achèvera la diffusion des pratiques améliorées liées au SNGP en matière de gestion de risques des projets et veillera à ce que le personnel régional reçoive les communications et la formation connexes.

Plan d'action de la direction 3.3 : Les directeurs régionaux du SGSPT recenseront les du personnel régional et veilleront à ce que ces derniers participent à la formation relative au Système national de gestion de projet (SNGP) indiquée, et reçoive les renseignements nécessaires concernant les améliorations prévues susmentionnées.

Plan d'action de la direction 3.4 : Conformément à la nécessité de maintenir l'Évaluation de la capacité organisationnelle de gestion de projet (ECOGP), le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets), effectuera les examens annuels de la gestion 2010-2011 des pratiques de gestion de projet en vue de confirmer l'efficacité des mesures ci-dessus.

INTRODUCTION

1. La Direction générale des biens immobiliers (la Direction générale) offre aux ministères et aux organismes fédéraux des services d'expertise professionnelle et technique en matière de biens immobiliers, comme la gestion de projets.
2. La gestion de projets, telle qu'elle est définie dans la *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor (CT), consiste à planifier, à organiser et à contrôler de manière systématique les ressources affectées à la réalisation des objectifs et des résultats prévus dans le cadre d'un projet. En règle générale, la gestion de projets s'applique surtout aux activités ciblées, uniques et à délai déterminé qui comportent un certain niveau de risque, et aux activités qui vont au-delà de la portée habituelle des activités (opérationnelles) de programme.
3. Un projet est une activité ou une série d'activités qui :
 - a un début et une fin;
 - produit des extrants définis et atteint des résultats précis à l'appui d'un objectif en matière de politique publique, selon un calendrier et un plan de ressource clairs;
 - comporte des paramètres précis en ce qui a trait au temps, au coût et au rendement.
4. Dans les bureaux régionaux, les groupes des Services de gestion professionnels et techniques de la Direction générale sont chargés de l'exécution des projets de TPSGC et d'autres ministères qui exigent des services de gestion de projet. Dans l'exercice de leurs responsabilités en gestion de projet, les gestionnaires de projet de la Direction générale doivent se conformer à diverses politiques du Conseil du Trésor, comme la *Politique sur la gestion des projets*.
5. À l'administration centrale de la Direction générale, le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques (SGSPT) joue un rôle à l'échelle nationale en matière de surveillance, d'orientation fonctionnelle, de conseils et de gestion de la qualité. Ce rôle comprend également la direction d'un programme national de services professionnels et techniques qui soutient la gestion et la prestation des services dans les domaines suivants : l'exploitation et l'entretien, la planification, la conception et la construction des installations du gouvernement fédéral.
6. En avril 2006, la Direction générale a lancé le Système national de gestion de projet (SNGP), une méthode nationale de gestion de projet qu'elle a conçue en collaboration avec les régions. Ce système offre en ligne des conseils, des pratiques exemplaires, des outils, des modèles et des documents techniques conformes à la *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor et au Body of Knowledge (ensemble de connaissances) du Project Management Institute.
7. Généralement, au cours du processus de gestion des projets, tous les clients établissent un calendrier. Les clients autres que TPSGC négocient le niveau des services nécessaires à TPSGC pour gérer le projet. Les gestionnaires de projet de la Direction générale collaborent avec le client à la détermination de ses besoins et préparent les plans et les spécifications à l'interne ou les contrats avec les entreprises d'architecture ou

d'ingénierie. Ils préparent ensuite l'évaluation des risques, l'estimation des coûts ainsi que l'énoncé des travaux. Responsables techniques des projets, les gestionnaires de projet font appel aux services de passation de marchés de la Direction générale des approvisionnements. Ils gèrent les projets et les contrats conformément au Système national de gestion de projet (SNGP).

8. En 2009, le gouvernement du Canada a annoncé le Plan d'action économique (PAE), qui procure des fonds de stimulation en vue de soutenir l'économie canadienne. Le volet du Plan qui concerne TPSGC s'appelle le « Programme accéléré d'infrastructures » (PAI-TPSGC). Un certain nombre d'autres ministères reçoivent également des fonds du Plan d'action économique et font appel aux groupes des Services de gestion professionnels et techniques pour la gestion de leurs projets d'infrastructure. Le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques (SGSPT) s'occupe de gérer les projets du PAI de TPSGC et les projets du PAE des autres ministères, en plus des projets courants de ces ministères.

OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION

9. La vérification visait à déterminer si, dans la prestation des services de gestion de projet, le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques (SGSPT) de la Direction générale des biens immobiliers utilise des processus conformes aux bonnes pratiques de gestion de projet.
10. Nous avons examiné un échantillon de 24 dossiers de projet gérés par les gestionnaires de projet, Gestion des services professionnels et techniques. De ces projets, 12 étaient financés dans le cadre du Plan d'action économique (des projets de TPSGC ou d'autres ministères). Parmi les 12 autres projets ne relevant pas du Plan d'action économique, deux se déroulaient dans la région de la capitale nationale (RCN), six dans la région de l'Ouest et quatre dans la région du Québec.
11. Nous avons examiné les données contractuelles du Système d'information sur les acquisitions pour la période allant d'avril 2006 à mars 2009.
12. De plus, nous avons examiné le Système national de gestion de projet et réalisé des entrevues avec les employés clés de la Direction générale dans les régions et à l'administration centrale.
13. Vous trouverez plus de renseignements sur les objectifs, la portée, la méthode et les critères de la vérification à la section « À propos de la vérification », à la fin du présent rapport.

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

14. La vérification a été menée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes*.

15. Des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été menées, et des preuves ont été recueillies à l'appui des constatations et des conclusions du rapport, en vue d'établir le niveau d'assurance de la 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 et en fonction de la portée de la vérification et de la période couverte par celle-ci.

OBSERVATIONS

16. Nous avons déterminé qu'en général, il n'existait pas de différence notable entre la gestion des projets financés par le Plan d'action économique et la gestion des projets courants. Les constatations de cette vérification, relativement à la gestion des projets financés dans le cadre du Plan d'action économique correspondent à nos constatations qui portent sur les projets financés par le processus habituel. Par conséquent, les constatations renvoient à l'ensemble des projets.
17. Dans le cadre des travaux de vérification, plusieurs tests n'ont pu être réalisés dans tous les dossiers sélectionnés en raison des caractéristiques différentes des projets (comme la taille, la complexité et la source de financement). Par conséquent, pour chaque constatation, il s'est révélé nécessaire d'indiquer le nombre de dossiers visés parmi les 24 dossiers faisant partie de l'échantillon.

STRUCTURE DE LA GESTION

18. Bien que chaque région ait la responsabilité de ses activités de gestion de projet, le groupe. Conseils et Pratiques, Gestion des services professionnels et techniques de l'administration centrale s'occupe de la création et de la communication des politiques et des procédures, comme le Système national de gestion de projet (SNGP). Ce groupe se charge également de la surveillance des activités régionales de gestion de projet et de la production des rapports qui s'y rattachent.

Amélioration nécessaire de la structure du processus de gestion de projets

19. La structure de gestion adéquate est celle qui offre le soutien, les directives et la surveillance exigés à l'endroit des gestionnaires de projet afin qu'ils puissent assumer efficacement leurs responsabilités inhérentes à cet égard. La structure de gestion appropriée comprend des éléments qui visent à faire en sorte que les projets sont gérés de manière efficace, ce qui sous-entend des rôles et des responsabilités clairement définis, de solides principes en matière de gestion de projet, une gestion des risques active et l'exercice d'une surveillance régulière.
20. De solides principes de gestion de projet consistent en un ensemble de principes ayant été établis par le Project Management Institute (PMI) et acceptés à l'échelle internationale comme faisant partie intégrante de l'exécution efficace et efficiente d'un projet. Le Système national de gestion de projet (SNGP) de la Direction générale repose sur les principes du PMI.

**Chapitre 4 : 2011-709 Vérification de la gestion de projets par
le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques
Rapport final**

21. Une telle structure se révèle essentielle pour veiller à ce que les gestionnaires de projet bénéficient d'un appui pour résoudre les problèmes, et à ce que les principaux risques soient gérés à l'échelle régionale et nationale.
22. Nous nous attendions à ce que la Direction générale soit dotée d'une structure de gestion adéquate en ce qui touche le processus de gestion de projets. Cette structure de gestion devait comporter les éléments clés suivants :
 - L'existence et la communication de solides principes et pratiques en matière de gestion de projet, notamment la planification de projet, le suivi des jalons et la production de rapports sur l'état d'avancement;
 - Un processus de gestion des risques, y compris par l'entremise de comités et de réseaux, pour appuyer la direction régionale de la Direction générale dans le cadre du processus global de gestion de projet;
 - La surveillance et le suivi actifs des projets pour l'ensemble des régions réalisés par les cadres supérieurs de la Direction générale.
23. Nous avons constaté que les normes et les pratiques rattachées à la gestion de projet avaient été établies de manière appropriée grâce à la création du SNGP. En outre, celles-ci ont été diffusées de manière pertinente aux gestionnaires de projet partout au pays. Malgré une compréhension globale, l'examen des dossiers de projet a fait état de divers niveaux d'acceptation de la part des gestionnaires de projet à l'égard du SNGP. Cela a retardé l'application uniforme des principes de gestion de projet à l'échelle nationale.
24. Nous avons constaté que le nombre ainsi que le type des comités (par exemple: comités opérationnels et de comités de direction) dans toutes les régions varient. Il y a de nombreux comités et processus régionaux pour aborder les problèmes et les risques liés à la gestion de projet. À l'échelle nationale, nous avons remarqué que plusieurs comités, réseaux et groupes soutiennent les régions et leur processus de gestion des risques. La combinaison de ces comités assure une surveillance appropriée de gouvernance de gestion des risques.
25. Nous avons découvert des éléments de preuve d'une surveillance active concernant la production d'un rapport détaillé sur le rendement pour l'ensemble des projets qui excèdent 30 millions de dollars. Ce rapport évalue le rendement de chacun des projets en fonction de trois indicateurs de rendement clés (respect des délais prescrits, portée et budget), et de stratégies correctives établies pour les projets qui n'atteignent pas leurs objectifs. Le même niveau de surveillance n'a pas été attesté pour les projets en deçà de 30 millions de dollars.
26. Les rapports préparés pour appuyer la surveillance de projets entre 1 million et 30 millions de dollars sont basés sur les données de SIGMA. Toutefois, l'utilité des rapports est limitée parce que nous avons constaté des problèmes au chapitre de l'intégralité des données en ce qui a trait aux rapports produits à partir des données saisies dans SIGMA. Certaines difficultés, dont des renseignements incomplets, ont été éprouvées lors de la préparation de rapports englobant l'état d'avancement des projets pour toutes les régions en ce qui concerne les projets de moins de 30 millions de dollars. Ces problèmes inhérents à l'intégralité des données n'influent pas sur la production du rapport de rendement quant aux projets qui

excèdent 30 millions de dollars, vu que les rapports sur les indicateurs de rendement clés sont validés en dehors de SIGMA.

27. La présence de ces principaux éléments indique la mise en place d'une structure de gestion adéquate. Une telle structure permet aux gestionnaires de projet et à la direction régionale de la Direction générale de mener à bien leur processus de gestion des risques. Toutefois, les problèmes d'intégralité des données éprouvés lors de la préparation de rapports nationaux ont entravé la capacité de la direction à surveiller efficacement l'ensemble des projets, sans égard à la valeur pécuniaire, et ont réduit l'efficacité de la structure de gestion adéquate par ailleurs.

GESTION DE PROJET

28. La gestion de projet se définit comme la planification, l'organisation et le contrôle systématiques des ressources allouées pour l'atteinte d'objectifs et de résultats de projets établis. En règle générale, elle est réservée à des activités ciblées, uniques, ayant un délai prescrit et offrant un certain degré de risque. Elle est également destinée aux activités qui s'inscrivent au-delà de la portée habituelle des activités de programme (opérationnelles).

29. Des pratiques de gestion de projet efficaces garantissent la prestation de services efficace et efficiente à l'endroit des clients, et la conformité aux politiques et aux lois applicables. En permettant aux ministères et aux organismes fédéraux d'offrir des programmes et des services à la population canadienne, il se révèle crucial pour Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) de mettre en place et d'appliquer un cadre de saine gestion de projets, et une approche de gestion des risques pertinente, axés sur la prestation de services de qualité, la saine gérance financière et la valeur optimale des projets.

Planification incohérente de certains projets

30. La planification consiste en une activité réalisée par le gestionnaire de projet en vue d'établir officiellement les buts et les objectifs d'un projet et de documenter les principales exigences fonctionnelles, techniques et administratives pour toutes ses étapes. Une planification appropriée devrait aborder la taille, la portée, la complexité, le risque, la visibilité et les besoins administratifs du projet. La planification adéquate fait partie intégrante d'un projet en vue de satisfaire aux objectifs de manière efficace et efficiente.

31. Pour illustrer une planification adéquate, les principales composantes de la planification devraient être comprises dans la documentation sur le dossier du projet. Nous avons escompté qu'une planification adéquate avait été réalisée et serait attestée grâce à :

- la définition et à la documentation clairement définies des responsabilités et des obligations à l'égard du projet;
- la définition convenable de la portée;
- la description claire des objectifs;
- un plan de travail approprié;
- l'accord clair conclu avec le client quant aux rôles et aux responsabilités; aux frais et à la production de rapports sur l'état d'avancement du projet;
- l'évaluation adéquate des risques.

32. Nous avons constaté une application incohérente des principales composantes de planification parmi les 24 dossiers échantillonnés. Plus particulièrement, nous avons observé que :
- 14 dossiers définissaient clairement les rôles et les responsabilités des intervenants clés;
 - 20 dossiers comportaient une définition convenable de la portée;
 - 19 dossiers comprenaient une description claire des objectifs de projet;
 - 16 dossiers renfermaient un plan de travail détaillé.
33. Parmi les 18 dossiers pour lesquels des frais ont été facturés au client, des éléments de preuve attestaient que 17 dossiers faisaient état d'un accord clair avec le client, y compris un aperçu précis des frais facturés par la Direction générale.
34. Parmi les 23 dossiers échantillonnés, nous avons observé peu de preuves concernant la production de rapports étant donné que seulement 7 dossiers définissaient clairement la fréquence de l'établissement de rapports, et que seuls deux dossiers définissaient le format du rapport final.
35. Nous avons remarqué que 23 des 24 dossiers présentaient une évaluation adéquate des risques déjà terminée à l'amorce du projet.
36. En l'absence de planification exhaustive qui aborde les principales composantes de la planification, il existe un risque accru que les projets n'arrivent pas à répondre aux objectifs de rendement quant à la portée, au budget et au respect des délais prescrits.

L'utilisation des principes de saine gestion de projet pourrait être améliorée

37. La présence de principes de saine gestion de projet constitue un élément essentiel de bonne gouvernance de la gestion de projet. L'application constante de ces principes représente la clé pour la prestation fructueuse du projet en temps opportun, selon la portée et le budget établis.
38. Afin de témoigner d'une bonne gestion de projet, nous nous attendions à relever des rôles et des responsabilités définis, des plans de projet achevés, un établissement et un suivi des jalons et une documentation sur l'approbation du projet par les intervenants clés.
39. Nous avons constaté que 19 des 24 dossiers échantillonnés désignaient précisément le gestionnaire de projet et le gestionnaire principal du projet.
40. Nous avons remarqué que parmi les 24 dossiers échantillonnés, 13 dossiers comportaient un plan de projet officiel documenté et 17 documentaient les éléments livrables des jalons. En ce qui a trait aux 22 dossiers échantillonnés applicables, 12 présentaient une approche structurée documentée quant à la répartition des efforts déployés pour les travaux parmi les composantes de gestion. Dans les 20 dossiers applicables, huit comprenaient un plan de communication détaillé.

41. Nous avons remarqué que parmi les 24 dossiers échantillonnés, neuf dossiers contenaient des preuves suffisantes que les livrables avaient fait l'objet d'un suivi et que 10 dossiers incluait une documentation appropriée quant à l'acceptation de l'état d'avancement du projet par les intervenants clés.
42. Enfin, en ce qui touche les 12 dossiers du Programme accéléré d'infrastructures (PAI) examinés relativement à la détention de pouvoirs délégués adéquats, nous avons constaté que l'ensemble des dossiers applicables était conforme aux articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.
43. Le manque de cohérence relevé dans les pratiques de gestion de projet partout au pays pourrait découler du non-respect des principes clés. Cela peut accroître le risque que les projets ne satisfassent pas aux objectifs inhérents à la portée, au budget et au respect des délais prescrits.

La documentation portant sur la gestion des risques au niveau des projets pourrait être améliorée

44. Les principales activités du processus de gestion des risques consistent à déterminer et à évaluer les risques, à établir et à mettre en oeuvre des stratégies d'atténuation des risques, à surveiller et à réévaluer les risques ainsi qu'à documenter ces activités. Un processus de gestion des risques bien appliqué amenuisera les chances que des problèmes imprévus se répercutent sur la capacité du gestionnaire de projet à livrer le projet selon le budget ou les délais prescrits.
45. Nous nous attendions à ce qu'un processus de gestion des risques soit en place pour appuyer l'atteinte des objectifs de projet. Nous avons également escompté que les dossiers échantillonnés sur la gestion de projet renfermeraient des preuves pertinentes du processus global de gestion des risques utilisé par le gestionnaire de projet.
46. Nous avons conclu que des éléments de preuve témoignaient d'une bonne planification des risques étant donné que 23 des 24 dossiers comportaient un plan d'évaluation des risques déjà achevé à l'amorce du projet. De plus, 20 dossiers comprenaient des stratégies d'atténuation des risques établies. Quant au dossier ne comprenant pas de plan d'évaluation des risques, la gestion des risques a été effectuée de manière informelle. Aucun problème important n'est survenu pendant le déroulement du projet. De plus, 20 dossiers comprenaient des stratégies d'atténuation des risques établies.
47. Nous avons également constaté que parmi les 24 dossiers échantillonnés, il existait un nombre limité d'éléments de preuve attestant d'une surveillance des risques. Il appert que neuf dossiers révélaient qu'un processus avait été mis en place pour le suivi des risques. De plus, 11 dossiers comportaient des éléments de preuve que les risques avaient fait l'objet d'une réévaluation à différentes étapes du projet.

48. Nous avons été informés par les gestionnaires de projet que les risques sont surveillés pendant la durée du projet. Toutefois, le processus de surveillance et de réévaluation des risques n'est pas toujours documenté au dossier.
49. Une documentation incohérente des résultats inhérents au processus de gestion des risques pourrait entraîner des difficultés pour ce qui est de la surveillance et de la réévaluation des risques. Cela pourrait également entraîner un risque accru que le projet se heurte à des risques susceptibles de faire en sorte qu'il ne puisse parvenir à satisfaire aux objectifs, au calendrier ou au budget.

Normes environnementales habituellement respectées

50. Les intervenants comme les représentants des ministères clients et les gestionnaires de projet de la Direction générale doivent suivre les politiques environnementales établies, dont les buts, les objectifs et les cibles comprises dans la Stratégie de développement durable de TPSGC.
51. Le gestionnaire de projet est chargé de déterminer si un examen environnemental préalable est nécessaire pour le projet en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
52. Il importe que les gestionnaires de projet assument adéquatement leurs responsabilités environnementales pour assurer l'atteinte des objectifs de la Stratégie de développement durable de TPSGC et le respect de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
53. Nous nous attendions à ce que les dossiers échantillonnés incluent des preuves que les gestionnaires de projet ont assumé leurs responsabilités en évaluant les projets quant aux considérations environnementales.
54. Nous avons remarqué que 14 des 24 dossiers échantillonnés incluaient une évaluation environnementale préliminaire ou une évaluation environnementale détaillée. Lors des discussions avec des gestionnaires de projets, ceux-ci ont expliqué que beaucoup d'autres gestionnaires avaient mené les évaluations environnementales nécessaires, mais qu'ils ne les avaient pas incluses aux dossiers de projet.
55. Si un projet n'a pas été évalué quant à son effet possible sur l'environnement, il est possible qu'un risque environnemental ne soit pas considéré et que la Stratégie de développement durable de TPSGC et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne soient pas respectées. .

CONCLUSIONS

56. Les groupes nationaux et régionaux offrent un cadre de travail approprié pour traiter des éléments clés d'une structure de gestion adéquate. Toutefois, les problèmes d'intégralité des données relevés dans la production des rapports nationaux limitent la capacité de la direction à assurer une surveillance.

57. Même si la majorité des éléments clés de planification sont documentés dans les dossiers de projet, des améliorations peuvent être apportées pour voir à ce que les autres éléments clés soient menés et documentés.
58. Même si les principes de gestion de projet ont été établis et communiqués adéquatement, il existe divers niveaux d'acceptation relativement à leur application, et certains principes clés ne sont pas suivis.
59. En ce qui a trait au projet, la documentation est limitée pour assurer le suivi des livrables; de mises à jour sur le progrès communiquées aux intervenants; d'un processus de gestion des risques liés aux projets individuels.
60. Les évaluations environnementales ont été menées pour la majorité de projets, même si des améliorations peuvent être apportées pour voir à ce que les preuves de ces évaluations soient incluses dans les dossiers de projet.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

La direction convient que les résultats du rapport sont conformes en tous points à la gestion de projet assurée par la Gestion des services professionnels et techniques au cours de la période de vérification. Même si bon nombre de plans d'action de la gestion correspondent à la fin du programme (mars 2011), de nombreuses mesures seront maintenues après la fin du Plan d'action économique (PAE) et du Programme accéléré d'infrastructures (PAI). Cela s'explique par le fait qu'un grand nombre de ces mesures représentant des améliorations aux processus ministériels, sont utilisées après la fin du PAE et du PAI.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers devrait voir à ce que le processus utilisé pour la production des rapports sur l'état d'avancement des projets soit examiné afin de cerner et de régler les problèmes liés à l'intégralité des données qui surviennent dans la préparation des rapports sur les activités de projet à l'échelle nationale.

Plan d'action de la direction 1.1 : La directrice des Services consultatifs des affaires stratégiques nationales produira et diffusera des règles opérationnelles, notamment des règles sur l'entrée de données liées aux projets, en vue de l'amélioration de l'établissement de rapports sur les projets à l'échelle nationale.

Recommandation 2: Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers devrait voir à ce que, les problèmes liés à l'intégralité des données une fois réglés, un processus de surveillance adéquat soit mis en place pour tous les projets.

Plan d'action de la direction 2.1 : Conformément aux résultats du plan d'action 1.1, Le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets) améliorera l'intégralité et l'assurance de la qualité des données par la mise en place d'un processus de surveillance national trimestriel pour les projets de plus d'un million de dollars, à l'aide des systèmes

d'établissement de rapports actuels (SIGMA et SIGI) pour évaluer le rendement des projets selon les indicateurs de rendement clés (respect du calendrier, du budget et de la portée.

Recommandation 3 : Sous la direction du sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers, le directeur général régional devrait améliorer les pratiques de gestion de projet dans leur région respective. Les améliorations comptent : le rendement des principales activités de planification, la définition des rôles et responsabilités du projet, la mise en place et le suivi des plans de projet ainsi que les jalons, mise à jour de l'état d'avancement à l'intention des principaux intervenants l'application du processus de gestion du risque à l'échelle des projets, et les évaluations environnementales.

Plan d'action de la direction 3.1 : Le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets), et le directeur, Services environnementaux, veilleront à ce que d'autres renseignements soient communiqués aux équipes de projets et à ce que d'autres formations soient fournies à ces derniers de sorte que l'application des activités de planification de la gestion de projet comporte les points suivants:

- l'établissement de plans de projet, le suivi et les comptes rendus de la situation aux principaux intervenants des étapes de projet;
- l'établissement de mandats de projet ou de plans de projet qui définissent clairement les rôles et les responsabilités liés aux projets;
- la réalisation d'évaluations environnementales.

Plan d'action de la direction 3.2 : Le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets), achèvera la diffusion des pratiques améliorées liées au SNGP en matière de gestion de risques des projets et veillera à ce le personnel régional reçoive les communications et la formation connexes.

Plan d'action de la direction 3.3 : Les directeurs régionaux du SGSPT recenseront les membres du personnel régional et veilleront à ce que ces derniers participent à la formation relative au Système national de gestion de projet (SNGP) indiquée, et reçoive les renseignements nécessaires concernant les améliorations prévues susmentionnées.

Plan d'action de la direction 3.4 : Conformément à la nécessité de maintenir l'Évaluation de la capacité organisationnelle de gestion de projet (ECO GP), le directeur, Conseils et Pratiques (Exécution de projets), effectuera les examens annuels de la gestion 2010-2011 des pratiques de gestion de projet en vue de confirmer l'efficacité des mesures ci-dessus.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Autorisation

La vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC dans le cadre du plan pluriannuel de vérification et d'évaluation fondé sur les risques de 2009-2010 à 2013-2014.

Objectif

L'objectif de la vérification interne était de déterminer si le Secteur de la gestion des services professionnels et techniques de la Direction générale des biens immobiliers offre des services de gestion de projet qui respectent les bonnes pratiques de ce domaine.

Portée et méthode

Le travail sur le terrain a été mené d'août 2009 à janvier 2010. La vérification se concentrait sur les projets gérés par le Groupe de la gestion des services professionnels et techniques de la Direction générale.

La vérification se concentrait sur le processus utilisé pour la gestion des projets au nom des autres ministères fédéraux et des autres clients à TPSGC, de la création d'un projet à son étape de livraison.

La vérification a été menée en conformité avec les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* de l'Institute of Internal Auditors.

Les projets du Secteur de la gestion des services professionnels et techniques liés à la Cité parlementaire ont été exclus de la portée de la vérification, car ils ont été inclus dans la portée d'une vérification du Bureau du vérificateur général. Les services liés aux ponts et aux barrages ont également été exclus de la portée de la vérification. Ils seront traités dans une vérification de suivi menée dans le cadre du plan pluriannuel de vérification et d'évaluation fondé sur les risques de 2009-2010 à 2013-2014.

Pour déterminer notre échantillon, nous avons examiné des données contractuelles provenant du Système d'information sur les achats pour la période d'avril 2006 à mars 2009. Un échantillon de 24 contrats a été sélectionné et validé avec les données du Système de gestion de projet et des activités de la Direction générale pour déterminer les projets liés à ces contrats. De ces 24 projets échantillons, 12 ont été désignés comme des projets du Programme accéléré d'infrastructures (PAT) et étaient en cours au 30 septembre 2009.

Nous avons déterminé que pour les fins de la vérification, le coût de l'examen d'un nombre suffisant de dossiers de projet pour garantir une induction statistique dépassait les avantages qui en seraient retirés. Nous avons plutôt utilisé une approche appréciative fondée sur le risque pour choisir un échantillon permettant de déterminer la pertinence

des pratiques de gestion de projet. Cette approche était axée sur divers critères et sur les connaissances et l'expérience accumulées de l'équipe de vérification. Les critères incluaient des indicateurs empiriques comme le nombre de contrats par an, la valeur globale des marchés, la stratification des valeurs des marchés, et la variété des types de marché. À partir d'un examen des données des différentes régions, nous avons choisi les régions de la capitale nationale, de l'Ouest, du Québec et de l'Atlantique. Le deuxième point d'intérêt était les secteurs de risque déterminés par le Bureau de la vérification et de l'évaluation au moyen de ses connaissances et de son expérience accumulées dans le domaine de la vérification.

Les dossiers de projet préparés par les gestionnaires de projet du Secteur de la gestion des services professionnels et techniques de la Direction générale ont été examinés, et la documentation pertinente comme le Système national de gestion de projet et la *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor à la Direction générale ont été examinés. Selon notre approche d'échantillonnage appréciatif, nous avons choisi six projets de la région de l'Ouest, quatre de la région du Québec et deux de la région de la capitale nationale pour notre portée de projets parachevés qui ne sont pas considérés comme faisant partie du PAI. Les régions sélectionnées avaient un volume total élevé et une grande diversité de marchés. De plus, selon une évaluation du risque dans les régions les plus touchées par le PAI, six projets du PAI de la région de la capitale nationale et six de la région de l'Atlantique ont été retenus.

De plus, les gestionnaires et les gestionnaires de projets clés de la Direction générale ont été interviewés. Si l'on considère que les projets du PAI étaient en planification ou au début de leur mise en œuvre, dans certains cas, les tests de vérification étaient limités aux premières étapes du projet.

Selon l'analyse de l'information et des preuves recueillies, l'équipe de vérification a préparé des constatations et des conclusions qui ont été validées par les gestionnaires appropriés de la Direction générale. L'ébauche du rapport définitif sera présentée au Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC pour qu'il en recommande l'approbation par le sous-ministre.

Critères

Les critères utilisés pour évaluer les pratiques de gestion de projet du Groupe de la gestion des services professionnels et techniques de la Direction générale étaient fondés principalement sur les critères du Bureau du vérificateur général du Canada pour les projets liés au Plan d'action économique du Canada (déterminés dans une lettre du Bureau du vérificateur général au Secrétariat du Conseil du Trésor en mars 2009), sur la *Politique sur la gestion des projets* de TPSGC, sur le Système national de gestion de projet de la Direction générale des biens immobiliers, et sur le bloc de connaissances en gestion de projet créé par le Project Management Institute.

Voici les critères:

- La Direction générale des biens immobiliers a une structure de gouvernance appropriée qui permet de gérer efficacement le processus de gestion de projet.
- Une planification adéquate a été effectuée pour les projets afin d'évaluer leur taille, leur complexité, les risques connexes et leurs besoins administratifs.
- De bons principes de gestion de projet existent, sont communiqués et respectés. Ces principes et pratiques aident les gestionnaires à atteindre les objectifs des projets.
- Un processus de gestion des risques est en place pour aider les chefs et les gestionnaires de projet à atteindre les résultats escomptés.
- Des mécanismes sont en place pour voir à ce que les responsabilités de TPSGC liées aux évaluations environnementales soient respectées.

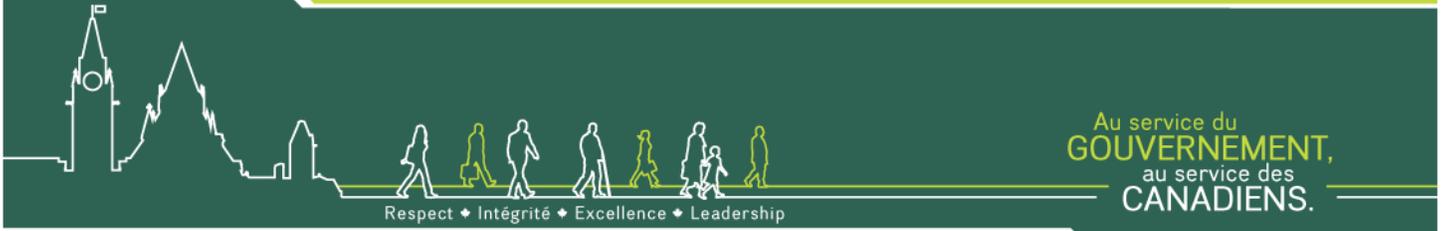
Travaux de vérification terminés

Les travaux sur le terrain dans le cadre de la vérification se sont terminés en grande partie le 8 janvier 2010.

Équipe de vérification

La vérification a été menée par des membres du Bureau de la vérification et de l'évaluation, supervisés par le directeur par intérim, vérification du PAI, et sous la direction générale du Sous-administrateur en chef de la surveillance.

La vérification a été révisée par la fonction Évaluation de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.



Rapport final

2011-709

Chapitre 5: Vérification continue du Plan d'action économique/Programme accéléré d'infrastructures

Le 23 août 2011

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
OBJET DE LA VÉRIFICATION CONTINUE : LE PLAN D'ACTION ÉCONOMIQUE/LE PROGRAMME ACCÉLÉRÉ D'INFRASTRUCTURES	2
REMARQUES.....	4
SERVICES DE GESTION DE PROJET.....	4
ADMINISTRATION DES MARCHÉS DE CONSTRUCTION.....	5
ATTRIBUTION ET ADMINISTRATION DES MARCHÉS DANS LE CADRE DU PAE/PAI	5
CONCLUSIONS.....	6
À PROPOS DU PROGRAMME DE VÉRIFICATION CONTINUE	7

INTRODUCTION

1. En janvier 2009, le gouvernement du Canada a lancé le Plan d'action économique (PAE), un programme complet de deux ans conçu pour aider le Canada à se remettre de la récession mondiale grâce à des mesures de stimulation de 62 milliards de dollars.
2. La contribution de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) au volet infrastructure du PAE avait une triple portée : 1) TPSGC a reçu plus de 435 millions de dollars pour accélérer les projets d'infrastructure des éléments d'actif en dépôt (le PAI); 2) TPSGC a fourni des services de gestion de projets à d'autres ministères selon le principe de la rémunération des services; 3) TPSGC a rempli ses obligations à titre de fournisseur de services communs auprès des autres ministères dans le cadre de leur exécution des composants du PAE.

Services de gestion de projet

3. La Direction générale des biens immobiliers (la DGBI) fournit à TPSGC et aux autres ministères des services d'expertise professionnelle et technique en matière de biens immobiliers, la gestion de projets, par exemple. Cette dernière se définit comme la planification, l'organisation et le contrôle systématiques des ressources affectées afin d'atteindre les objectifs et les résultats de projets déterminés.
4. Dans les bureaux régionaux, les groupes des services de gestion professionnels et techniques de la DGBI sont chargés de l'exécution des projets de TPSGC et d'autres ministères qui requièrent des services de gestion de projets. Dans l'exercice de leurs responsabilités en gestion de projets, les gestionnaires de projets de la DGBI doivent se conformer à des politiques du Conseil du Trésor, comme la Politique sur la gestion des projets. Ils doivent également gérer leurs projets conformément au Système national de gestion de projets du Ministère, qui est une méthode de gestion de projets à l'échelle nationale élaborée par le groupe avec la participation de toutes les régions.
5. Étapes clés du processus de gestion de projets :
 - Travailler avec le client pour définir les exigences;
 - Préparer les plans ou le marché avec une firme d'architectes ou d'ingénieurs;
 - Préparer l'évaluation des risques, l'estimation des coûts et l'énoncé des travaux;
 - Préparer le plan de projet;
 - Établir les progrès réalisés et en faire le suivi en les comparant aux étapes déterminées afin de gérer la portée, les coûts et la durée des travaux;
 - Garder le client informé des progrès.

Administration des marchés de construction

6. Un grand nombre de projets gérés par les groupes de services technique et professionnel comprennent un volet approvisionnement en services de construction. En qualité de

gestionnaire de projet de ces marchés, les groupes de services technique et professionnel représentent le responsable de projet. À cet égard, ils sont responsables de l'administration ces marchés conformément aux pouvoirs prescrits par la loi.

Attribution et administration des marchés dans le cadre du PAE/PAI

7. En qualité de fournisseur de services communs, la Direction générale des approvisionnements de TPSGC met à la disposition des autres ministères un centre d'expertise et des outils d'approvisionnement pour leur permettre de répondre à leurs besoins en matière de passation de marchés, et agit en qualité d'autorité contractante pour l'approvisionnement de biens, de services et de services de construction. À ce titre, TPSGC est responsable d'attribuer les marchés conformément aux pouvoirs prescrits par la loi. Le responsable de projet, soit l'organisme pour lequel un marché est conclu, est responsable de l'administration de celui-ci conformément aux pouvoirs prescrits par la loi.
8. Différents mécanismes de passation de marchés peuvent être utilisés pour acheter des biens, des services ou des services en construction, notamment des marchés à prix fixe, des arrangements en matière d'approvisionnement, des offres à commandes et des marchés comportant des autorisations de tâches.
9. Le processus d'approvisionnement comporte de nombreuses tâches, dont la responsabilité est partagée entre l'autorité contractante et le responsable de projet. En voici quelques exemples :
 - Établissement du besoin relatif à un bien ou service;
 - Sélection du mécanisme pertinent de passation de marché;
 - Élaboration de l'énoncé des travaux;
 - Définition des exigences en matière de sécurité;
 - Lancement des appels d'offres et évaluation des propositions et des soumissions concurrentielles et non concurrentielles;
 - Attribution du marché;
 - Lancement et surveillance des travaux;
 - Acceptation des biens et des services des fournisseurs.
10. Peu importe le mécanisme de passation de marché utilisé pour acheter des biens, des services ou des services de construction, le responsable de projet et l'autorité contractante doivent veiller à ce que les documents requis soient versés au dossier pour appuyer toutes les décisions, tâches et étapes du processus d'approvisionnement.

OBJET DE LA VÉRIFICATION CONTINUE : LE PLAN D'ACTION ÉCONOMIQUE/LE PROGRAMME ACCÉLÉRÉ D'INFRASTRUCTURES

11. Le programme de surveillance en matière de gestion de projet a permis d'examiner les activités de gestion de projets liées aux projets d'infrastructures gérés par TPSGC en son nom et au nom des autres ministères. Le but du Programme était d'évaluer les services de gestion de projets fournis par TPSGC en les comparant aux contrôles clés du système de

Chapitre 5 : 2011-709
Programme de vérification continue
Rapport final

surveillance de gestion de projets. Les principales exigences qui suivent en matière de gestion de projets ont été examinées dans tous les dossiers de projets :

- Une entente officielle existe entre la DGBI et le ministère client; les responsabilités relatives au projet ont été clairement définies.
- Le projet comprend un plan de projet officiel.
- La fréquence des rapports de progression est clairement définie dans le plan de projet.
- La présentation du rapport final est définie dans le plan de projet.
- Les étapes et les livrables font l'objet d'un suivi et d'une comparaison avec le plan de projet.
- Les réunions sur l'évolution du projet sont tenues à intervalles réguliers et des mises à jour sur l'évolution sont régulièrement fournies au client.
- Une évaluation initiale des risques a été réalisée.
- Des stratégies appropriées ont été élaborées et mises en œuvre pour atténuer les risques.
- La DGBI veille à ce que les projets soient conformes aux procédures du Système national de gestion de projets (SNGP) concernant les questions environnementales et l'ensemble des lois et règlements en matière d'environnement, le cas échéant.

12. Le programme de surveillance sur les marchés de construction portait sur les activités administratives liées aux services de gestion de projets. Le but de ce programme de surveillance était d'évaluer la gestion par TPSGC des marchés de construction qui sont administrés dans le cadre des services de gestion de projets. Les principales exigences qui suivent en matière d'administration de marchés de construction ont été examinées dans tous les dossiers contractuels :

- Un formulaire 9200 a été versé au dossier.
- Une liste de vérification des exigences relatives à la sécurité a été versée au dossier.
- Un plan de gestion des risques a été versé au dossier.
- Un document de demande de soumissions a été utilisé et versé au dossier.
- Le document de demande de soumissions décrit les exigences et énonce clairement la méthode de sélection et les critères d'évaluation.
- Les propositions ont été évaluées conformément aux critères précisés dans la demande de soumissions.
- Le marché a été attribué au soumissionnaire considéré gagnant, selon la méthode de sélection et les critères d'évaluation.
- Le marché a été approuvé par l'autorité contractante et le fournisseur.

13. Dans le cadre du programme de surveillance des marchés du PAE/PAI, les activités liées à l'attribution et à l'administration des marchés émis par TPSGC ont été examinées. Cela comprend les marchés pour les projets d'infrastructure relatifs à ses propres biens, les marchés émis dans le cadre de l'exécution de services de gestion de projets immobiliers pour les autres ministères et les marchés émis pour le compte des autres ministères et portant sur des projets autres que d'infrastructure. Dans le cas des marchés émis pour le compte des autres ministères, nous avons seulement examiné l'attribution, car l'administration de ces marchés incombe à ces autres ministères. De plus, les marchés avec des fournisseurs d'autres formes de prestation de services (AFPS) pour des projets d'infrastructure n'ont pas été examinés. Le présent programme de surveillance avait pour objectif d'évaluer si l'attribution

Chapitre 5 : 2011-709
Programme de vérification continue
Rapport final

et l'administration des marchés étaient conformes à la Politique sur les marchés et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Conseil du Trésor qui sont actuellement en vigueur.

14. Les critères d'évaluation utilisés pour l'attribution et l'administration des marchés de TPSGC étaient principalement fondés sur la Politique sur les marchés et la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Conseil du Trésor. Les principales exigences qui suivent en matière d'attribution et d'administration de marchés ont été examinées dans tous les dossiers contractuels :
- L'énoncé des travaux est pertinent et clair.
 - Les critères d'évaluation sont pertinents et clairs.
 - L'évaluation des soumissions est effectuée comme il se doit.
 - Le marché est attribué au soumissionnaire qui respecte les critères d'évaluation.
 - Les fonds ont été engagés de façon appropriée.
 - Les modalités ont été déterminées.
 - Les modifications ont été correctement autorisées.
 - Les biens, les services et les services de construction ont été fournis.
15. Ces programmes ont permis la correction des anomalies ainsi que l'examen par les directeurs généraux régionaux et les gestionnaires de marchés des autres dossiers et projets dans le but de s'assurer qu'ils ne contiennent pas des faiblesses similaires. Ils ont également permis d'obtenir l'opinion des directeurs généraux régionaux et des gestionnaires de marchés sur les exigences des pouvoirs conférés par la loi.
16. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une vérification, les principes, les approches et les pratiques utilisés pour une vérification ont servi de point de départ. Il s'agit plutôt d'une évaluation en temps réel de la gestion de l'attribution des marchés, qui a pour but de signaler les problèmes décelés aux personnes compétentes.

REMARQUES

SERVICES DE GESTION DE PROJET

17. Au total, 57 dossiers ont été sélectionnés pendant la période commençant le 1^{er} avril 2010 et se terminant le 31 mars 2011. Le tableau ci-dessous contient un résumé des résultats :

Taux de conformité par région – Gestion de projets dans le cadre du PAE/PAI

Région	Degré de conformité (% des critères respectés)
Québec	100 %
Ouest	100 %
Atlantique	99 %
Ontario	98 %
Pacifique	75 %
SCN	82 %

ADMINISTRATION DES MARCHÉS DE CONSTRUCTION

18. Au total, 28 dossiers ont été sélectionnés pendant la période commençant le 1^{er} avril 2010 et se terminant le 31 mars 2011. Le tableau ci-dessous contient un résumé des résultats :

Taux de conformité par région – Marchés de construction dans le cadre du PAE/PAI

Région	Degré de conformité (% des critères respectés)
Atlantique	100 %
Québec	100 %
Ontario	100 %
Ouest	100 %
SCN	95 %
Pacifique	97 %

ATTRIBUTION ET ADMINISTRATION DES MARCHÉS DANS LE CADRE DU PAE/PAI

19. Au total, 298 marchés ont été sélectionnés pendant la période commençant en octobre 2008 et se terminant en décembre 2010. Il s'agissait de marchés liés aux infrastructures dont les travaux avaient commencé avant le 1^{er} avril 2009 et qui étaient financés grâce aux ressources du PAE/PAI après le 1^{er} avril 2009. Ces projets étaient compris dans notre échantillon. Les échantillons ont été sélectionnés à partir d'une liste de tous les marchés du PAE/PAI extraite du système d'information du ministère de l'approvisionnement.

20. Les étapes 1 à 3 couvraient la période du mois d'octobre 2008 au mois de mars 2010. L'étape 4 couvrant une période prolongée du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2010. L'étape 5 désigne la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2010. Le tableau ci-dessous contient un résumé des résultats :

Taux de conformité par région et par étape – Attribution et administration des marchés dans le cadre du PAI/PAE

Région	Degré de conformité (% des critères respectés)				
	ÉTAPE 1	ÉTAPE 2	ÉTAPE 3	ÉTAPE 4	ÉTAPE 5
Québec	92 %	100 %	90 %	100 %	86 %
Ouest	100 %	85 %	90 %	94 %	91 %
Atlantique	100 %	100 %	90 %	95 %	100 %
Ontario	100 %	100 %	100 %	80 %	75 %
Pacifique	100 %	100 %	100 %	100 %	75 %
SCN	S.O.	100 %	100 %	100 %	67 %

CONCLUSIONS

21. Ces programmes ont permis de corriger des anomalies et les directeurs généraux régionaux et les gestionnaires de projets ou de marchés ont pu examiner d'autres dossiers et projets afin de déceler des faiblesses semblables. Aussi, ces programmes ont permis d'obtenir l'opinion des directeurs généraux régionaux et des gestionnaires de marchés ou de projets sur les exigences des pouvoirs conférés par la loi, ce qui a eu pour résultat d'améliorer la gestion des dossiers.

22. Dans l'ensemble, ce Programme a permis d'assurer que le Ministère agit en conformité avec la Politique sur les marchés du CT et la *Loi sur la gestion des finances publiques existantes* pour l'attribution et l'administration des marchés.

À PROPOS DU PROGRAMME DE VÉRIFICATION CONTINUE

MANDAT

Le sous-ministre de TPSGC a demandé au Bureau de la vérification et de l'évaluation de revoir les services de gestion de projets et les marchés de construction associés fournis à d'autres ministères dans le cadre de leurs projets du PAE.

SERVICES DE GESTION DE PROJET

Objectifs

L'objectif de cet examen était d'évaluer les services de gestion de projets offerts par TPSGC par rapport à des contrôles clés recensés dans le Cadre de gestion de projets du Ministère – le SNGP.

Cet examen a fourni au sous-ministre de TPSGC des renseignements objectifs et de source indépendante concernant la conformité de la prestation des services de TPSGC au SNGP. Il a également fourni au sous-ministre adjoint de la DGBI, des renseignements précieux qui pourront être utilisés dans le cadre du renouvellement et de la restructuration des services de gestion de projets de la DGBI.

Portée et méthode

L'examen a porté sur 57 dossiers de gestion de projets menés dans le cadre du PAE/PAI en 2010/2011. Le volume des échantillons originaux était plus important, mais il a été réduit afin de diminuer la tâche pour les régions étant donné les nombreux examens et vérifications menés simultanément et pour permettre que l'examen soit terminé en temps opportun. Les projets qui faisaient partie de l'échantillon ont été choisis parce qu'ils donnaient un portrait fidèle des différentes régions et des divers types de projet. Par contre, pour des raisons matérielles, les projets de faible valeur monétaires étaient sous-représentés.

Pour les examens de dossier, une liste de vérification a été élaborée par rapport à la gestion de projets à l'étude. Cette liste de vérification contenait 11 critères d'évaluation fondés sur les contrôles et les exigences du SNGP liés au responsable de projet, à la planification du projet, à la gestion des risques et à l'évaluation environnementale.

Les examens ont été menés par l'Administration centrale et ont eu pour base les documents électroniques enregistrés dans le système de gestion des documents et des dossiers de l'entreprise. Dans certains cas, les dossiers et les documents spécifiques ont été fournis sur copie papier ou sur un support d'enregistrement numérique sur place (par exemple, disques compacts et clés USB). Le travail sur le terrain a été effectué entre avril et juillet 2011.

Équipe de vérification

Les examens des dossiers de gestion de projets ont été menés par des membres du personnel interne du Bureau de vérification et d'évaluation et par le personnel sous contrat des Services de vérification Canada.

ADMINISTRATION DES MARCHÉS DE CONSTRUCTION

Objectif

L'objectif de cet examen était d'évaluer la gestion des marchés de construction de TPSGC liés aux projets du PAE. La gestion de ces marchés par TPSGC a été évaluée par rapport aux contrôles indiqués dans le cadre du contrôle de la gestion des marchés du Ministère. TPSGC a géré les marchés de construction de ses propres projets du PAE et ceux des autres ministères.

Portée et méthode

L'examen a porté sur 28 dossiers de marchés de construction menés dans le cadre du PAE/PAI en 2010/2011. L'échantillon original était plus large et il a été réduit afin de diminuer la tâche pour les régions étant donné les nombreux examens et vérifications menés simultanément et pour permettre que l'examen soit complété en temps opportun. Les projets qui faisaient partie de l'échantillon ont été choisis parce qu'ils donnaient un portrait fidèle des différentes régions et des divers types de projet. Par contre, pour des raisons matérielles, les projets de faible valeur monétaires étaient sous-représentés.

Pour l'examen de dossiers, des listes de vérification ont été élaborées par rapport aux marchés de construction qui étaient évalués. Dans le cas de dossiers de marchés de construction, la liste de vérification contenait 16 critères d'évaluation fondés sur les politiques et procédures en matière d'approvisionnement du gouvernement du Canada, liées à l'attribution de marchés et aux étapes d'administration des marchés.

Les examens ont été menés par l'Administration centrale et ont eu pour base les documents électroniques enregistrés dans le système de gestion des documents électroniques ministériels. Dans certains cas, les dossiers et les documents spécifiques ont été fournis sur copie papier ou sur un support d'enregistrement numérique sur place (par exemple, disques compacts et clés USB). Le travail sur le terrain a été effectué entre avril et juillet 2011.

Équipe de vérification

Les examens des dossiers de marchés de construction ont été menés par des membres du personnel interne du Bureau de vérification et d'évaluation de la Direction générale de la surveillance et par le personnel sous contrat de Services de vérification Canada.

ATTRIBUTION ET ADMINISTRATION DES MARCHÉS ATTRIBUÉS DANS LE CADRE DU PAI/PAE

Objectif

Le programme de surveillance des marchés attribués dans le cadre du PAI/PAE avait pour objectif d'évaluer si l'attribution et l'administration des marchés étaient conformes à certains éléments de la Politique sur les marchés et de la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Conseil du Trésor.

Le programme a permis de fournir au sous-ministre de TPSGC et au sous-ministre adjoint de la DGBI des renseignements précieux, qui pourront être utilisés dans le cadre du renouvellement et de la restructuration des services de gestion de projets de la DGBI. Il a également permis de fournir aux sous-ministres de la DGBI et de la Direction générale de l'approvisionnement des renseignements précieux qui pourront servir à améliorer le processus de gestion des marchés de construction. De plus, il a permis aux directeurs généraux régionaux et aux gestionnaires de marchés de se familiariser avec les exigences liées aux pouvoirs prescrits par la loi, de façon à accroître leur connaissance de la gestion appropriée des dossiers.

Portée et méthode

Pour évaluer l'attribution et l'administration des marchés, nous avons sélectionné, sur une base trimestrielle, des échantillons à partir des listes de projets PAI/PEA du Système d'information automatisé (SIA). Dans le cas des marchés gérés par un autre ministère, nous n'avons pas évalué le volet administration, étant donné que TPSGC a agi uniquement comme autorité contractante. Les documents d'approvisionnement pertinents ont été évalués. L'équipe de vérification a formulé ses constatations et ses conclusions en se fondant sur l'analyse des renseignements et des éléments de preuve recueillis.

Le travail sur le terrain pour ce programme a été mené en cinq étapes. Les étapes I à III ont été menées de décembre 2009 à juillet 2010 et les étapes IV et V ont été menées entre octobre 2010 et avril 2011.

Équipe de vérification

Les étapes I à III de ce programme ont été menées par le Bureau de la vérification et de l'évaluation et les rapports sur ces étapes ont été fournis en septembre 2010. L'étape IV a été lancée par le Bureau de la vérification et de l'évaluation, qui a revu le travail sur le terrain effectué par Services de vérification Canada. L'analyse et le rapport sur les résultats de l'Étape IV, cependant, ont été réalisés par le bureau national du PAI, tout comme l'étape V. Dans le cadre de ce programme, le bureau de la vérification et de l'évaluation exerce actuellement un rôle de suivi et d'assurance qualité en ce qui touche la méthodologie et les constatations. Le personnel de vérification en région des Services de vérification Canada dans les bureaux régionaux de TPSGC et dans le SCN a été engagé pour aider dans le travail de terrain à toutes les étapes de ce programme de surveillance, au nom de la Direction générale de la surveillance et, subséquemment, du bureau national du PAI.



Au service du
GOUVERNEMENT,
au service des
CANADIENS.

2011-709

Chapitre 6 : Conclusions sur le Plan d'action économique/Programme accéléré d'infrastructures

Le 26 janvier 2012

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

CONCLUSIONS..... 1

CONCLUSIONS

1. TPSGC considère que sa contribution au PAE a été un franc succès. Comme le Ministère s’y était engagé dans sa demande de financement, il a mis sur pied un cadre de responsabilisation complet pour gérer le programme de travaux, qui comprend un plan de vérification et d’évaluation efficace.
2. Se basant sur les vérifications faites sur le PAE/PAI, le Bureau de vérification et d’évaluation n’a fait aucune constatation importante; les constatations effectuées ont été communiquées à la direction au fur et à mesure afin de permettre la mise en place de mesures correctrices en cours de route. Les améliorations apportées au cadre de gestion des risques illustrent de façon éloquente cette démarche. Enfin, comme le PAE/PAI était généralement exécuté au moyen de processus existants, les constatations et recommandations serviront à les améliorer.
3. Plus particulièrement, nous avons été en mesure de déterminer que TPSGC possédait une structure de gouvernance solide pour gérer la contribution du Ministère au PAE. Aussi, les résultats de notre vérification nous ont permis d’améliorer notre cadre de gestion des risques déjà solide. En outre, nous avons établi l’efficacité des structures d’établissement de rapports et de surveillance du Ministère, qui ont pour but de fournir des renseignements de qualité sur le rendement et la conformité, des renseignements qui sont nécessaires à la prise de décisions.
4. Nous avons aussi établi, à une échelle opérationnelle, que les ressources ont été affectées conformément aux processus d’affectation des ressources et que les critères d’affectation ont été respectés. Nous avons également été en mesure de confirmer que les activités de gestion de projets avaient été, en général, exécutées conformément au Système national de gestion de projet. Lorsque des enjeux ont été mis à jour, des recommandations ont été formulées et un plan d’action de la direction a été élaboré pour les appliquer.
5. Bien que les vérifications aient permis de dégager certaines occasions d’amélioration, aucune faiblesse ou déficience particulière en relation avec les demandes dans le cadre du PAE/PAI n’a été mise en lumière dans les constatations. Enfin, nous ne croyons pas que ces occasions d’améliorations compromettaient l’exécution du PAE/PAI.
6. Bon nombre de secteurs de programmes de TPSGC ont été réunis pour exécuter le PAE/PAI. Cette collaboration a non seulement permis d’exécuter le programme avec succès, mais elle a contribué à mettre à profit les meilleures pratiques et les leçons tirées pour favoriser l’amélioration des processus existants et aider le Ministère à exécuter des initiatives semblables à l’avenir.